

# **Tre offentlige kontor i et bygg – NAV utad, men ikke innad?**

**En sosiologisk studie av hvordan de ansatte ved et NAV  
lokalkontor har erfart omstillingsprosessen**

Iren Johnsen

Masteroppgave i sosiologi



**UNIVERSITETET I BERGEN**

---

Sosiologisk Institutt

## Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en spennende og lærerik prosess. Til tider har det vært utfordrende og frustrerende, men stort sett har det vært interessant og engasjerende. Jeg håper min oppgave kan være et bidrag som kan gi refleksjoner og ny innsikt når det gjelder de NAV-ansattes møte med reformen.

Samtidig som NAV-reformen ble iverksatt utlyste Norges Forskningsråd oppdraget med å evaluere reformen. Denne evalueringen ble tildelt Rokkansenteret i Bergen, og gjennom mitt valg av tema har jeg vært så heldig å få knytte meg til dette prosjektet. Jeg har derfor fått delta på seminarer og samlinger som har omhandlet NAV-reformen, og dermed fått nyttige innspill som har hjulpet meg i arbeidet.

Takk til lederne ved NAV-kontor NN for hjelp og kontakt inn mot NAV, og særlig alle informantene som stilte opp og lot seg intervju. Jeg vil også særlig takke min veileder, Hans-Tore Hansen for gode råd og faglige innspill. Han har vært tilgjengelig, gitt meg rask og konstruktiv tilbakemelding og hjelp når jeg har hatt behov for det. Takk til Camilla som jeg har delt kontor med, det har vært mange lange dager der vi har delt vår frustrasjon, men også hatt nyttige diskusjoner om NAV. Til slutt vil jeg takke min samboer Yngve, som har støttet meg og vært tålmodig når jeg har tilbrakt sene kvelder på kontoret, og bidratt med tips, råd og korrekturlesing, og mine foreldre, som også har lest gjennom og kommentert oppgaven.

Iren Johnsen

Bergen, høsten 2008

## Sammendrag

NAV-reformen ble iverksatt 1. juli 2006, og skal være fullført i løpet av 2009. Reformen innebærer at tidligere Aetat og Trygdeetaten nå blir slått sammen til en ny etat, Arbeids- og velferdsetaten, som sammen med tidligere Sosialetaten skal samlokaliseres i NAV lokalkontor i hver kommune. Dette er den største velferdsreformen som er gjennomført innen offentlig sektor i Norge. Reformen vil berøre over 16 000 ansatte i stat og kommune, og dessuten en stor andel av den norske befolkningen gjennom tjenester og ytelser. Temaet for oppgaven min er de ansatte på NAV-kontorene, og deres opplevelse av NAV-reformen. Målet mitt er å bidra til bevissthet rundt de ansattes rolle i omstillingsprosessen, og hvordan reformen påvirker organisasjonskultur, samarbeid og arbeidsmiljø ved de nye NAV-kontorene.

Denne oppgaven tar opp forholdet mellom idealer og realiteter på NAV-kontorene, der idealene er regjeringens målsettinger og retningslinjer for implementeringen av reformen, og realiteten er de tilpasninger som skjer på kontorene og blant de ansatte. Spesielt ses dette i forhold til arbeidsmetoder og begrepsbruk, faglig samarbeid og arbeidsmiljø, organisatoriske løsninger, organisasjonskultur, organisatoriske mønstre og modeller, og spenninger og motsetninger. Dette er knyttet opp til teori om organisasjonsendring, organisasjonskultur og bakkebyråkratiet, i tillegg til tidligere forsøk og erfaringer med samordning av velferdsforvaltningen.

Oppgaven er en casestudie av ett NAV lokalkontor, og bygger på analyser av kvalitative intervju med 11 ansatte om reformen. Intervjuene ga god innsikt i de ansattes perspektiv på reformprosessen, og i hvordan implementeringen foregikk på dette kontoret, og ved å se på offentlige dokumenter, som stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, NOU'er og avtaler, fikk jeg dannet meg et bilde av regjeringens målsettinger med reformen.

På kontoret har utfordringene ved reformen vært knyttet til opplæring, stadige omorganiseringer, og det at fordeling av arbeidsoppgaver og de ansattes forhold til brukerne fremdeles reflekterer de tidligere etatsgrensene. I tillegg har det oppstått spenninger og nye skillelinjer mellom de ansatte. Fordeling av arbeidsoppgaver og forholdet de ansatte har til brukerne reflekterer også de tidligere etatsgrensene. Mine funn viser likevel at samholdet og fellesskapet er godt på kontoret, og at utfordringene ved reformen har knyttet de ansatte sammen.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	i
Sammendrag .....	ii
<b>Kapittel 1 – Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	1
1.2 Begrepsbruk i oppgaven .....	3
1.3 Oppgavens oppbygging .....	4
<b>Kapittel 2 – Bakgrunn og beskrivelse av NAV-reformen .....</b>	<b>5</b>
2.1 Den tidligere arbeids- og velferdsforvaltningen .....	5
2.2 Reformbehovet .....	6
2.3 Den politiske prosessen .....	8
2.4 Ansvarsfordeling mellom stat og kommune .....	8
2.4.1 Det lovmessige grunnlaget .....	9
2.5 Gjennomføringen av reformen .....	10
2.5.1 Førstelinjetjenesten .....	11
2.5.2 Krav til reformen .....	11
2.6 Oppsummering .....	12
<b>Kapittel 3 – Teori og begrepsavklaring .....</b>	<b>14</b>
3.1 Organisasjonsendring .....	14
3.1.1 Hvordan reagerer organisasjonsmedlemmene på endring? .....	15
3.2 Bakkebyråkrati og bakkebyråkrater .....	17
3.3 Organisasjonskultur .....	19
3.3.1 Dannelsen av organisasjonskultur .....	20
3.3.2 Nivåene i organisasjonskulturen .....	20
3.3.3 Subkulturer .....	22
3.4 Tidligere forskning .....	23
3.4.1 Organisasjonskulturen til de tidligere etatene .....	23
3.4.2 Tidligere forsøk på samordning av velferdsforvaltningen .....	24
3.4.3 Forsøk og evalueringer i forbindelse med NAV-reformen .....	25
3.5 Oppsummering .....	27
<b>Kapittel 4 – Data og metode .....</b>	<b>29</b>
4.1 Valg av metode .....	29
4.1.1 Casestudier .....	29
4.1.2 Metoder for datainnsamling .....	29
4.2 Forskningsprosessen .....	31
4.2.1 Forberedelser .....	31
4.2.2 Intervjuene .....	32
4.2.3 Analyse og behandling av dataene .....	36
4.3 Dataenes kvalitet .....	38
4.4 Etske betraktninger .....	39
<b>Kapittel 5 – Organisatoriske løsninger .....</b>	<b>42</b>
5.1 Organisering av kontoret .....	42
5.2 Todelt ledelsesmodell .....	43
5.3 Inndelingen av kontoret .....	43
5.3.1 Fronten og Fagland .....	44
5.3.2 Teamene .....	45

5.3.3 Åpent kontorlandskap .....	47
5.4 Faglig og sosialt samarbeid .....	50
5.5 Oppsummerende betraktninger .....	51
<b>Kapittel 6 – Reformprosessen .....</b>	<b>52</b>
6.1 Forberedelser til sammenslåingen .....	52
6.1.1 Informasjon til de ansatte om reformen .....	52
6.1.2 Tiltak .....	53
6.1.3 Opplæring og kompetanseoverføring.....	56
6.2 Omstilling og drift.....	58
6.2.1 Nye arbeidsoppgaver.....	58
6.2.2 Arbeidsmengde under sammenslåingen.....	58
6.2.3 Omorganisering i Fronten .....	59
6.4 Oppsummerende betraktninger .....	61
<b>Kapittel 7 – Kultur og arbeidsmetoder .....</b>	<b>63</b>
7.1 Forventninger og tidligere oppfatninger.....	63
7.1.1 Sosialtjenesten om Aetat og Trygdeetaten .....	63
7.1.2 Aetat om Sosialtjenesten og Trygdeetaten .....	64
7.1.3 Trygdeetaten om Aetat og Sosialtjenesten .....	65
7.1.4 Subkulturer .....	65
7.2 Forskjeller i arbeidsmetoder, begrepsbruk og autoritetsforhold.....	67
7.2.1 Forholdet til brukerne .....	67
7.2.2 Arbeidsmetoder og begrepsforståelse .....	71
7.3 Diskusjoner og uoverensstemmelser .....	74
7.4 Oppsummerende betraktninger .....	75
<b>Kapittel 8 – Nye spenninger og skillelinjer .....</b>	<b>77</b>
8.1 Forholdet mellom Front og Fagland.....	77
8.2 Forholdet mellom stat og kommune.....	79
8.3 Ledelse og autoritetsforhold .....	81
8.4 Oppsummerende betraktninger .....	82
<b>Kapittel 9 – Avslutning og diskusjon .....</b>	<b>84</b>
9.1 Forholdet mellom idealer og realiteter .....	84
9.1.1 Organisatoriske løsninger og arbeidsfordeling .....	84
9.1.2 Omstillingsprosessen.....	85
9.1.3 Har det oppstått en ny organisasjonskultur? .....	86
9.1.4 Nye spenninger og motsetninger .....	87
9.2 Hvorfor er det avvik mellom idealer og realiteter? .....	88
9.3 Tidligere forsøk og bruk av dette i NAV-reformen .....	89
9.4 Oppsummering og utfordringer.....	91
Litteraturliste .....	93
Vedlegg nr 1: Informasjonsskriv til NAV-kontoret .....	99
Vedlegg nr 2: Samtykkeerklæring.....	100
Vedlegg nr 3: Intervjuguide .....	101

# Kapittel 1 – Innledning

NAV-reformen er en av de største velferdsreformene i Norge i nyere tid, og den medfører store omstillinger for over 16 000 ansatte i stat og kommune.<sup>1</sup> NAV (den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen) består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten (tidligere Aetat og Trygdeetaten) og kommunenes Sosialtjeneste. Den nye statsetaten skal i samarbeid med alle landets kommuner etablere lokale arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) (St.prp. nr.1 (2005-2006)). Målet med reformen er å hjelpe flere i arbeid eller aktiv virksomhet, og sørge for at færre har trygd eller stønad som hovedkilde til forsørgelse, og i tillegg til å etablere en mer brukervennlig, samordnet og effektiv arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-reformen, og bakgrunnen for denne, beskrives nærmere i kapittel 2.

## 1.1 Tema og problemstilling

Tema for min masteroppgave er de NAV-ansattes opplevelse av reformen. I tillegg til at NAV-reformen medfører en samordning av tjenestene til de tidligere etatene, innebærer den også at ansatte fra tre tidligere uavhengige etater med ulike kulturer og arbeidsmetoder, nå må samarbeide. Det betyr endringer i formelle arbeidsrutiner, arbeidsoppgaver, arbeidsmetoder og arbeidssted, i tillegg til endringer i det uformelle arbeidsmiljøet, organisasjonskultur, normer og verdier. Det er de ansatte på NAV-kontorene som skal utøve NAVs tjenester i praksis, og etablering av felles organisasjonskultur, arbeidsmetoder, strukturer, rutiner og begreper for de ansatte på NAV-kontorene vil derfor være avgjørende for om reformen lykkes.

I min oppgave tar jeg opp forholdet mellom idealer og realiteter ved NAV-reformen, og fokuset mitt er de endringene som ansatte ved de nye NAV-kontorene gjennomgår.<sup>2</sup> Disse begrepene brukes for å beskrive sammenhengen mellom forventningene som stilles til NAV-reformen på et overordnet plan, og de ansattes opplevelser og vurderinger av sin arbeidssituasjon. Idealet for reformen er de retningslinjene og føringene som regjeringen Bondevik satte for reformen i stortingsproposisjoner, innstillinger og utredninger.<sup>3</sup> Dette er blant annet: utvikling av samarbeidsrutiner mellom de tidligere etatene; klare mål og ansvars-

---

<sup>1</sup> I følge Fimreite (2007) er NAV-reformen mer en forvaltningsreform enn en velferdsreform på den måten at personell, prosedyrer og prosesser er reformens viktigste virkemiddel for å nå målene. Tiltaksapparatet brukes derfor i mindre grad i endringsprosessen.

<sup>2</sup> Begrepene ideal og realitet har jeg hentet fra Løchens (1971) studie av idealer ved norske psykiatriske sykehus, og de problemene som oppstår når man forsøker å realisere disse. Se også Album (2002, 1991) og Hernes (2007).

<sup>3</sup> Når jeg omtaler regjeringen videre i oppgaven gjelder dette regjeringen Bondevik, dersom ikke annet spesifiseres.

forhold; effektiv organisering og en hensiktsmessig kontorstruktur; kompetanseutvikling og etablering av en felles faglig plattform; utvikling av felles metodiske verktøy; og iverksettelse av tiltak som fremmer felles holdninger og kulturbygging (St.prp. nr. 46 (2004-2005), St.prp. nr. 1 (2005-2006)).

Problemstillingen for min oppgave er dermed hvordan idealene for NAV-reformen arter seg i forhold til de realitetene som kommer til syne, med utgangspunkt i ett NAV lokalkontor. Hvordan arter implementeringen av NAV-reformen seg på lokalt nivå? Stemmer de ansattes opplevelser overens med idealene som er fastsatt, og hva kan eventuelle avvik skyldes? Spørsmålene som konkret tas opp er:

- Hvordan påvirker de organisatoriske løsningene som kontoret valgte samarbeid, arbeidsfordeling og arbeidsmiljø?
- Utvikles det en ny organisasjonskultur og nye organisatoriske mønstre, og gir dette grunnlag for å forvente at en vil oppnå reformens formulerte målsettinger?
- Ble det iverksatt tiltak for å sikre at sammenslåingen ble gjennomført på en tilfredsstillende måte for de ansatte, og hvilke muligheter hadde de ansatte til å påvirke prosessen?
- Hvordan reagerte de ansatte på omstillingen, og utviklet det seg forsvarsmekanismer blant de ansatte?
- Oppstår det spenninger og nye motsetninger på lokalt nivå, og kan disse gi nye utfordringer for reformen?

For å studere organisasjoner kan man bruke både top-down eller bottom-up perspektiv. Siden jeg ønsker å studere hvordan de ansatte ved ett lokalkontor opplever og erfarer reformen, gjennom å se på organisatoriske løsninger, endringer i organisasjonskulturen, arbeidsmetoder og begrepsbruk, faglig samarbeid og arbeidsmiljø, har jeg valgt et bottom-up perspektiv. Oppgaven min er en casestudie av ett NAV lokalkontor, og jeg bruker kvalitative intervju for å få innsikt i de ansattes opplevelse av reformen.<sup>4</sup> Det er datamaterialet fra intervjuer med 11 ansatte som utgjør det empiriske grunnlaget for mine analyser, og for å få frem bredden i de ansattes erfaringer har jeg informanter fra alle de tidligere etatene. I tillegg bruker jeg teori om organisasjonsendring og organisasjonskultur for å belyse deres erfaringer og opplevelser

---

<sup>4</sup> Av tidsmessige årsaker har jeg ikke valgt å studere forvaltningsenheten som kontoret ligger under. Forvaltningsenhetene inngår heller ikke i Rokkansenterets evalueringsprosjekt.

ytterligere. Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrater brukes også for å forklare forhold som særlig gjelder for ansatte i offentlige organisasjoner.

I kvalitative studier skilles det mellom induktive, deduktive, retroduktive og abduktive tilnærminger (Blaikie, 2000, Peirce, 1955, Thagaard, 2002). Disse begrepene kommer jeg tilbake til i kapittel 4. Jeg tar verken utgangspunkt i hypoteser fra tidligere teorier, eller utvikler nye teoretiske perspektiver, men fokuserer på analyser av reformprosessen gjennom å se på informantenes egne beskrivelser og forståelser, og deres konstruksjon av virkeligheten. Min oppgave kan derfor sies å ha både en abduktiv og en retroduktiv tilnærming.

## 1.2 Begrepsbruk i oppgaven

I oppgaven min bruker jeg ulike begreper som det kan være nyttig å forklare allerede i innledningen. Etter NAV-reformen har det kommet nye regler for navnebruk for NAV-kontorene, og de gamle etatsnavnene, Aetat, Sosialtjenesten og Trygdeetaten skal ikke lengre brukes. Tidligere Aetat og tidligere Trygdeetaten skal nå kalles Arbeids- og velferdsetaten (som etatsnavn) og NAV lokal (foran kontornavn), mens Sosialtjenesten beholder sitt navn.<sup>5</sup> For å kunne skille mellom de tidligere etatene i oppgaven generelt og spesielt når det gjelder sitatene fra informantene mine, har jeg likevel valgt å bruke de ”gamle” etatsnavnene. I oppgaven kommer jeg derfor til å bruke begrepene Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten. Jeg kommer ikke til å bruke betegnelsene *tidligere* Aetat, *tidligere* Trygdeetaten eller *tidligere* Sosialtjenesten, siden dette ville gjort språket i oppgaven tungt. Selv om Sosialtjenesten ikke var en etat i samme forstand som de statlige etatene var det, har jeg også valgt å bruke begrepet etat som en fellesbetegnelse også for denne. Sosialtjenesten har heller ikke blitt en *ny* etat men beholder både sitt navn og ansvarsområde som tidligere. Selv om endringen for Sosialtjenesten i utgangspunktet bare er at de er samlokalisert med Aetat og Trygdeetaten, omtaler jeg også Sosialtjenesten som en av de tidligere etatene.

For å anonymisere mine informanter og kontoret der jeg gjennomførte intervjuene har jeg valgt å kalle kontoret for ”NAV-kontor NN”. Jeg bruker også NN dersom jeg eller informantene omtaler navn på steder eller personer.

---

<sup>5</sup> Dette er hentet fra nettsiden til NAV Interim (2007). Nettsiden er nå lagt ned, og informasjonen her er flyttet til [www.nav.no](http://www.nav.no).



NAV-kontoret som jeg studerte bruker begrepene Front for mottaksavdelingen og Fagland for oppfølgingsavdelingen, og jeg fortsetter derfor å bruke disse begrepene i oppgaven. Avdelinger er plassert i to ulike etasjer i kontorbygget og omtales ofte som ”nede” eller ”første etasje” (Front), og ”oppe” eller ”andre etasje” (Fagland) av informantene.

### **1.3 Oppgavens oppbygging**

I kapittel 2 vil jeg gi en oversikt over bakgrunnen for NAV-reformen, og de politiske beslutningene som førte opp mot iverksettelsen av reformen. Her kommer jeg også til å presentere målene og kravene regjeringen satte for reformen, og ansvarsfordelingen mellom kommunene og den nye statlige etaten. I kapittel 3 skal jeg ta for meg teori og forskning som er aktuell for å forklare de aspektene ved NAV-reformen som jeg tar opp. Dette er hovedsakelig teori som omhandler organisasjonsendring og organisasjonskultur, samt teorier om offentlige organisasjoner, hvor Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet står sentralt. Av tidligere forskning har jeg konsentrert meg om forsøk som har blitt gjort på samordning av velferdsforvaltningen, og direkte på NAV-reformen. De metodiske valgene for oppgaven blir utdypet i kapittel 4. I kapittel 5, 6, 7 og 8 skal jeg presentere mine empiriske funn, og gjengi de ansattes erfaringer og opplevelser gjennom sitater fra intervjuene som jeg gjennomførte. Kapittel 5 omhandler de organisatoriske løsningene som NAV-kontor NN har valgt, og hva disse har hatt å si for samarbeid og arbeidsmiljø. I kapittel 6 går jeg inn på reformprosessen, og viser de ulike fasene de ansatte gjennomgikk i forberedelsene, omstillingen og driften. Kapittel 7 tar for seg forventningene de ansatte hadde om hverandre, i tillegg til forskjeller som har vist seg når det gjelder organisasjonskultur, arbeidsmetoder, begrepsbruk og sosiale relasjoner. I kapittel 8 redegjør jeg for spenninger og motsetninger som har vist seg blant de ansatte som en følge av reformen. I kapittel 9 skal jeg se på sammenhengen mellom problemstilling, empiriske funn og de teoretiske tilnærmingene jeg har valgt for oppgaven. Jeg vil trekke ut sentrale funn, og drøfte spørsmålet om eventuelle avvik mellom idealer og realiteter når det gjelder reformprosessen, og om avviket skyldes organisatoriske løsninger, kulturforskjeller, spenninger mellom de ansatte eller om dette bare er forbigående ”oppstartsproblemer”. Jeg vil her peke på aspekter som jeg mener er viktig for å forstå spenningen mellom idealer og realiteter.

## **Kapittel 2 – Bakgrunn og beskrivelse av NAV-reformen**

Jeg skal i dette kapittelet gi en oversikt over NAV-reformen og de politiske beslutningene som ledet opp til iverksettelsen av denne. Hensikten er å gi en beskrivelse av hva reformen innebærer, og dermed en forståelse av de utfordringene som oppstår. Jeg vil også presentere målene og kravene regjeringen satte for reformen, og gjennomføringen av denne.

### **2.1 Den tidligere arbeids- og velferdsforvaltningen**

Tidligere var arbeids- og velferdsforvaltningen spesialisert, og organisert i tre etater som forvaltet egne regelverk og hadde forskjellige oppgaver og ansvarsområder. Også før reformen var det et visst samarbeid mellom de tidligere etatene, selv om dette ikke alltid var nedfelt i formelle samarbeidsrutiner. I tiden før reformen var det spesielt aktuelt å samarbeide om: Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv; attføringsfeltet; reaktivisering av uførepensjonister; tiltaksplanen mot fattigdom; og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (NOU 2004:13).

#### **Aetat**

Aetat hadde ansvar for den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, arbeidsformidling, samt ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede. Etatens ytelser, tjenester og virkemidler skulle styrke arbeidssøkeres muligheter til å komme i arbeid, gjennom kvalifisering, arbeidserfaring og bedring av arbeidsevnen (NOU, 2004:13). Aetat hadde tjenester både for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere, og bisto også arbeidsgivere i rekruttering og omstilling (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

#### **Trygdeetaten**

Trygdeetaten hadde ansvaret for å gjennomføre trygdepolitikken, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av folketrygdloven. Formålet var å hindre utstøting fra arbeidslivet, og å sikre enkeltmenneskers rettigheter til stønader og tjenester. Hovedoppgaven var forvaltning av ytelser til livsopphold (St.prp. nr 46 (2004-2005)). Trygdeetaten forvaltet stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken, og etatens oppgaver var fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering; familie og pensjon; og helsetjenester. Ytelsene skulle blant annet gi trygghet og sikre velferd for personer som var helt eller delvis ute av arbeidsstyrken (NOU, 2004:13).

## **Sosialtjenesten**

Sosialtjenesten var under kommunalt ansvar, og hadde hovedansvaret for å fremme økonomisk og sosial trygghet. Sosiale ytelser er det nedre sikkerhetsnettet i velferdssamfunnet, og Sosialtjenesten ga inntektssikring og annen bistand for personer som var uten tilstrekkelige midler å leve av, eller som hadde sosiale eller helsemessige problemer som hindret dem i å skaffe seg egen inntekt. Sosialtjenesten var ikke lovpålagt å ha arbeidsrettede tiltak, men hadde mange ulike oppfølgingstiltak, spesielt overfor brukere med sammensatte behov (NOU, 2004:13).

## **2.2 Reformbehovet**

I følge regjeringen viste faglige analyser, sammen med erfaringer fra brukere og parter i arbeids- og velferdsforvaltningen, at det var et klart behov for en omorganisering av den eksisterende velferdsforvaltningen (St.prp. nr. 46 (2004-2005) og NOU 2004:13). I tillegg krevde også samfunnsmessige utviklingstrekk, nasjonalt og internasjonalt, en revurdering av sider ved forvaltningens organisering og virkemåte. Forvaltningen var oppsplittet, og reflekterte ikke brukernes behov for en helhetlig vurdering og et samordnet tjenestetilbud (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Også andre utviklingstendenser i samfunnet pekte i retning av behovet for omorganisering. Blant annet gjaldt dette endringer i befolkningens alderssammensetning, høyere brukerforventninger grunnet økt utdanningsnivå, teknologisk utvikling, samt et stadig mer flerkulturelt samfunn (NOU 2004:13).<sup>6</sup> Selv om arbeidsledigheten i Norge lenge har vært lav og yrkesdeltakelsen høy, står ca. 1/4 av befolkningen i yrkesaktiv alder utenfor arbeidslivet.

I følge regjeringen reflekterte den tidligere arbeids- og velferdsforvaltningen utdaterte behov og utfordringer, og tidligere organisatoriske endringer og samarbeidsforsøk mellom etatene hadde heller ikke vist seg tilstrekkelig for å nå de politiske målene (NOU 2004:13). NAV-reformen var derfor et ledd i regjeringen helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Den nye organiseringen av arbeids- og velferdspolitikken skulle støtte opp under arbeidet med et inkluderende arbeidsliv, i tillegg til å ha fokus på hele individet og brukernes samlede behov (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Omorganisering av arbeids- og

---

<sup>6</sup> Andre land har også gjennomført lignende reformer for samordning av velferdstjenestene, og i europeisk sammenheng er det spesielt fem land som er av interesse. Dette gjelder etableringen av lokale jobbsentre i Danmark og Tyskland, ONE-forsøkene og Jobcentre Plus i Storbritannia, sentre for arbeid og inntekt (CWI) i Nederland og tverretatlige servicesentre i Finland. Felles for reformene har vært et ønske om å dreie fokus fra passive ytelser til aktivitet og arbeid gjennom samlokalisering og samordning av ulike tjenester (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

velferdsforvaltningen var en viktig del av politikken innenfor dette området, siden det nå fokuseres mer på individuell tilrettelegging for den enkelte bruker og insentiver til å søke arbeid (St.prp. nr.1 (2005-2006)).

Målene for NAV-reformen er:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne, og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

I forbindelse med NAV-reformen fokuseres det særlig på at reformen skal bidra til å få flere i arbeid, og færre på passive tiltak. I følge regjeringen var en av hovedutfordringene for den tidligere velferdsforvaltningen at den oppdelte organiseringen førte til sen aktivering av arbeidsrettede tiltak, samt lange og sammensatte oppfølgingsløp. På tross av en rekke satsinger lyktes man ikke å gjennomføre arbeidslinjen i velferdspolitikken (St.prp. nr.46 (2004-2005)). For å styrke arbeidslinjen mente regjeringen derfor at man måtte se i sammenheng alle ytelser og tjenester som er innrettet mot personer som faller utenfor arbeidslivet.<sup>7</sup> Flere brukerorganisasjoner fremhevet at man likevel måtte sørge for at reformen ikke innebærer en fragmentert og mindre tilgjengelig tjeneste for de mest utsatte og vanskeligst stilte brukerne, som sosialhjelpsmottakere, eldre og innvandrere. De mente at prioritering av arbeidsføre måtte ikke gå på bekostning av andre grupper som omfattes av reformen, men også sikre godt tilrettelagte tjenester for disse (St.prp. nr. 46 (2004-2005), Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Som jeg kommer tilbake til er dette også i tråd med Sosialtjenesten brukerfokus.

I følge Hernes (2007) kan motstridende og ufullstendige idealer i kombinasjon med uklare roller, føre til at realiteten blir en annen enn det som er tilsiktet. I stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner blir målsetningene for NAV fremstilt som forenlige. Som jeg kommer nærmere tilbake til er det nok litt ulike oppfatninger om at dette er mulig, sett i forhold alle brukergruppene som nå ligger under NAV. I følge Lipsky (1980) møter bakkebyråkratene ofte motstridende og tvetydige mål, siden offentlig velferd ofte har en idealisert dimensjon som kan være vanskelig å forstå og oppnå.

---

<sup>7</sup> Om arbeidslinjen i velferdspolitikken, se også blant annet Fossestøl (2007), Halvorsen (2004), Hvinden (2008), Kjørstad (2002), Pedersen (2002), Ravneberg (2004), Rønning og Solheim (2000).

## 2.3 Den politiske prosessen

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet i 2002 la regjeringen frem et ønske om utredning av en mulig felles etat for sosial- arbeidsmarkeds- og trygdeetaten. Dette forslaget ble vedtatt av et samlet Storting, og kort tid etter ble Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* presentert. Arbeids- og sosialiseringsdepartementet ble opprettet i 2004, og regjeringen samlet dermed det regjeringens politiske ansvar for arbeids- og velferdspolitikken.<sup>8</sup> I Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) la regjeringen fram det endelige forslaget til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og reformen ble iverksatt 1. juli 2006.<sup>9</sup>

Rattsø-utvalget ble oppnevnt for å utrede ulike aktuelle organisasjonsmodeller, og la frem sin utredning, NOU 2004: 13, *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, i 2004. Rattsø-utvalget vurderte fire ulike organisasjonsmodeller: 1) statlig arbeidslinje, 2) kommunal arbeidslinje, 3) statlig enetatsmodell og 4) kommunemodell. De anbefalte til slutt en modell der kommunene beholdt om lag samme ansvar som tidligere, og det statlige ansvaret ble fordelt på to nye etater: en etat for arbeid og inntekt, og en etat for pensjoner. Denne anbefalingen lå nært opp til forslaget i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), men regjeringen anbefalte i stedet å etablere én statlig etat og én førstelinjetjeneste for hele tjenestespekteret i arbeids- og velferds-forvaltningen. Førstelinjetjenesten skulle være basert på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

## 2.4 Ansvarsfordeling mellom stat og kommune

NAV er et samlebegrep på den statlige Arbeids- og velferdsetaten, og de delene av kommunenes tjenester som inngår i de felles lokalkontorene. Dette omfatter alle oppgavene til tidligere Aetat og Trygdeetaten, og inkluderer som et minimum den økonomiske sosialhjelpen som er kommunenes ansvar. Arbeids- og velferdsetaten ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som har som hovedoppgave å gjennomføre arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Kommunene skal fortsatt ha en sentral rolle i arbeids- og velferdsforvaltningen, og beholder sitt ansvar for tjenester etter

---

<sup>8</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble senere opprettet av regjeringen Stoltenberg, og har i dag det politiske ansvaret på regjeringnivå for arbeids- og velferdspolitikken.

<sup>9</sup> Siden fokuset for min oppgave er de ansattes opplevelse av reformen har jeg valgt å ikke gå så dypt inn i den omfattende politiske prosessen som førte opp mot iverksettelsen av NAV-reformen, men heller å presentere hovedtrekkene. Se blant annet Christensen, Fimreite og Læg Reid (2007) for en mer detaljert gjennomgang av dette.

Sosialtjenesteloven (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Stat og kommune innledet et forpliktende samarbeid som ble nedfelt i lokale samarbeidsavtaler, og utøvet gjennom førstelinjetjenesten (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)).

Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ble dermed beholdt i stor grad som før. Ansvar for arbeidsmarkedspolitikken forble nasjonalt, og kommunen beholdt sitt ansvar for økonomisk sosialhjelp (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Dette ble anbefalt av Rattsø-utvalget ut fra tre sentrale hensyn. For det første krever mange av oppgavene i arbeids- og velferdsforvaltningen geografisk nærhet til brukerne. For det andre krever arbeids- og velferdsforvaltningen samordning over et bredt felt av tjenester og ytelser. For det tredje skal arbeids- og velferdspolitikken ivareta nasjonale hensyn, og utvalget mente at det var lite ønskelig med lokalpolitiske forskjeller. En samordning måtte derfor ta utgangspunkt både i viktige samfunnsmessige mål og brukernes behov (NOU 2004:13). Regjeringen sluttet seg til dette forslaget.

#### **2.4.1 Det lovmessige grunnlaget**

Reformen medførte også lovendringer og et nytt rettslig rammeverk. Nødvendige endringer innebar etablering av lovgrunnlaget for den felles statlige etaten og den felles førstelinjetjenesten, i tillegg til bestemmelser om klage- og ankebehandling, og personvern. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven ble opprettet, og de administrative bestemmelsene i folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven ble opphevet (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Kommunene og stats-etaten skulle ha stor frihet til å organisere tjenestene i hvert lokalkontor, for å sikre høy formåls effektivitet og tilpasning til lokale forhold. Omfanget av organisatoriske bestemmelser i lover og forskrifter ble derfor begrenset til et minimum (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

#### **Lokale avtaler**

For å markere at reformen er forpliktende for både stat og kommune var likevel etableringen av felles førstelinjekontor, og inngåelse av lokale samarbeidsavtaler, obligatorisk med hjemmel i lov. Dette skulle sikre at visse minimumskrav ble ivaretatt i organiseringen (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Reformen er lagt opp som et likeverdig samarbeid mellom stat og kommune, og tjenestene de ulike kontorene skal inneholde blir nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Selv om kommunene og stat har stor frihet til å utvikle hensiktsmessige lokale løsninger, satte regjeringen sammen med KS opp en rammeavtale som skal være et

viktig instrument til å gi felles styringssignaler til statsetaten og kommunene i etableringen av førstelinjetjenesten (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Rammeavtalen skal, med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, danne grunnlaget for de lokale samarbeidsavtalene.

Rammeavtalen inneholder angivelse av de kommunale oppgaver som skal samlokaliseres med den statlige etaten, og minimumsforpliktelsen er forvaltning av økonomisk sosialhjelp (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hvilke tjenester ut over lovens minimumskrav som inkluderes i kontorene, avgjøres i fellesskap mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten, med utgangspunkt i lokale forhold og behov. Samarbeidsavtalene inneholder ellers bestemmelser om lokalisering, organisering og drift av kontoret, hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere, og kommunens og statens øvrige tjenestetilbud (Monkerud, 2008).

## **2.5 Gjennomføringen av reformen**

NAV-reformen er den største velferdsreformen som er gjennomført i offentlig sektor i Norge, og de første 25 NAV-kontorene ble åpnet i oktober 2006.<sup>10</sup> Dette var pilotkontor som skulle danne grunnlaget for organiseringen av de neste kontorene. Prinsippene for etableringen av nye NAV-kontor omfatter blant annet en lokal prosjektperiode på minst seks måneder før kontorene åpnes, og staten og den enkelte kommune skal bli enige om de faglige kriteriene som skal oppfylles. I løpet av 2007 ble 110 nye NAV-kontor opprettet, og NAV-reformen skal være fullført innen utgangen av 2009.

Regjeringen mente det var viktig med en rask og effektiv iverksetting som ivaretok målene for reformen, samtidig som den løpende virksomheten ble opprettholdt. Det ble derfor fokusert på planleggings- og gjennomføringsaktiviteter både frem til formell etablering og i tiden etterpå. Sentrale elementer i gjennomføringsstrategien var blant annet avklaring av det nødvendige lovverket, etablering av en statlig etat, utvikling av samarbeidet mellom stat og kommune, etablering av førstelinjetjenesten og organisering av selve gjennomførings-

---

<sup>10</sup> De fleste organisasjonsreformer i offentlig sektor de siste tiårene kan sies å være en del av reformbølgen New Public Management. Teorigrunnlaget for NPM er sammensatt, men inneholder elementer fra nyere økonomisk organisasjonsteori og ledelsesteori. Disse elementene trekker til en viss grad i motstridende retninger, siden forretningsmessig frihet og effektiv ressursutnyttelse står i motsetning til styring og kontroll (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2004). Se også Nolan (2001) om reformer og den skandinaviske velferdsstatsmodellen. I følge Michelsen (2008) er NAV-reformen en NPM-inspirert reform, men hun mener sentrale NPM-elementer som økt effektivitet og kostnadseffektiv forvaltning står i kontrast til brukerfokus. Utfordringen for NAV kan derfor være avveilingen av hvilket hensyn som skal veie tyngst – økonomien eller brukerne.

prosessen (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). NAV Interim og Arbeids- og velferdsetaten fikk sammen med KS ansvaret for å utarbeide en plan for organiseringen og gjennomføringen av arbeidet, inklusive tidsplan og samarbeidsaktører.

### **2.5.1 Førstelinjetjenesten**

Etablering av en førstelinjetjeneste med NAV-kontor i alle kommuner skal sikre at brukerne møter en arbeids- og velferdsforvaltning som ivaretar deres samlede tjenestebehov. Kontorene skal bli en gjenkjennelig inngangsdør til tjenestene, og oppleves som en samlet enhet av brukerne (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Førstelinjen omfatter ikke bare tjenestene som ligger til mottaket (fronten), men også hele den brukerrettede prosessen med behovsavklaring, planlegging, veiledning, vedtak om ytelser og oppfølging. Brukerne skal dermed sikres en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud. Førstelinjen har både enkle og regelstyrte oppgaver, og mer komplekse avklaringsoppgaver (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

Tjenestene baseres på brukernes individuelle behov, og krever stor grad av personlig veiledning og oppfølging. Dette stiller store krav til de ansattes kompetanse og samarbeidsevne, og etablering av en fullt ut fungerende førstelinjetjeneste krever (St.prp. nr. 46 (2004-2005)):

- En hensiktsmessig kontorstruktur
- Rutiner og systemer for faglig og administrativt samarbeid, og tilpasning av teknisk infrastruktur
- Tiltak som fremmer felles holdninger og kultur
- Etablering av en felles faglig plattform for de ansatte

Førstelinjetjenesten vil ha ansatte både med statlig og kommunalt ansettelsesforhold. Dette kan gi utfordringer for praktiseringen av personalpolitikken siden staten og kommunal sektor har forskjellig lov- og avtaleverk på dette området. Det var derfor viktig å samarbeide tett med fagforeningene for å finne smidige og praktiske løsninger som gir en god og samlet personalpolitikk (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

### **2.5.2 Krav til reformen**

En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning krever at ressursene brukes både formålseffektivt (på de rette tiltakene) og kostnadseffektivt (uten unødig ressursbruk) (St.prp. nr. 46 (2004-



2005)). En betingelse for dette er: klare mål; klare ansvarsforhold; organisering som fanger opp forholdet mellom brukernes rettigheter og plikter; unngåelse av dobbeltarbeid; og utnyttelse av effektivitetsgevinster gjennom kjøp av tjenester fra eksterne leverandører.

For at en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning skal nå de oppsatte målene er det også av stor betydning at de ansatte har den nødvendige kompetansen. Regjeringen ønsket å møte disse utfordringene gjennom systematisk kompetansekartlegging og utvikling av kompetansefremmende tiltak i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette gjaldt både kortsiktige og langsiktige tiltak (St.prp. nr. 46 (2004-2005)):

- Samarbeidsarenaer på ledernivå for å kunne gjennomføre felles kompetanseutvikling, harmonisere rutiner, prosedyrer og metodeverktøy, og oppnå en enhetlig lokal målstruktur og felles ansvar for måloppnåelse.
- Felles lederutvikling slik at lederne har evne til å forankre og innlemme visjoner, mål og strategier i organisasjonen, og lede an i holdnings- og kulturendringene.
- Felles kompetansebygging for å kunne møte utfordringen med kulturforskjeller som en barriere for samordning, og å motvirke kasteballsproblematikken.
- Utvikling av felles metodiske verktøy der fundamentet er et brukerorientert perspektiv og metoder for brukermedvirkning. Dette legger et godt grunnlag for likebehandling, etterprøvbarehet, kvalitetsutvikling og kvalitetssikring, og utvikling av felles begreper.

## 2.6 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg kort presentert bakgrunnen for NAV-reformen, de politiske prosessene som førte opp mot denne, og regjeringens mål og krav for reformen. Regjeringen satte gjennom sine mål og krav til reformen opp retningslinjer og føringer for reformen som skulle gjelde som idealer for gjennomføringen.

Etableringen av NAV-kontor i hver kommune skal sikre brukerne et samordnet, helhetlig og individuelt tjenestetilbud, noe som krever mye i forhold til de NAV-ansattes kompetanse og tverrfaglige samarbeid. Det må derfor etableres klare rutiner, strukturer og faglige plattformer, samt organisatoriske og tekniske løsninger. I tillegg må det jobbes med å etablere felles holdninger, begrepsapparat og organisasjonskultur. For å sikre en rask og effektiv iverksetting, samtidig som den løpende virksomheten ble opprettholdt, ønsket regjeringen derfor å fokusere

på avklaring av nødvendig lovverk, utvikling av samarbeidsrutiner, og systematisk kompetansekartlegging og kompetansefremmende tiltak.

Reformen omfatter ansatte både fra statlig og kommunal sektor, og regjeringen var klar over at dette kunne skape utfordringer i forhold til lov- og avtaleverk på området. I tillegg til dette vil også brukerne av NAV-kontorene ha behov for både statlige og kommunale tjenester. Mange brukerorganisasjoner fremhevet derfor at prioritering av arbeidsføre ikke må gå på bekostning av brukere med andre behov.

## Kapittel 3 – Teori og begrepsavklaring

I dette kapittelet skal jeg ta for meg aktuell teori, avklare sentrale begreper og se på tidligere forskning. Ut fra temaet for min oppgave har det vært aktuelt å bruke teori som handler om omstilling, organisasjonsendring og organisasjonskultur.<sup>11</sup> Jeg har også brukt Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrati for å forklare faktorer som særlig kjennetegner offentlige organisasjoner.<sup>12</sup> Avslutningsvis har jeg sett på ulike forsøk som har blitt gjort på velferdsforvaltning og direkte på NAV-reformen. Jeg har avgrenset det på denne måten fordi jeg finner det mest interessant å se på forsøk som har blitt gjort på samordning av velferdsforvaltning, og hvordan erfaringene som er gjort her samsvarer med mine funn.

### 3.1 Organisasjonsendring

Organisatorisk endring innebærer at organisasjonen forandres på en av følgende måter (Jacobsen og Thorsvik, 2002): 1) utvikling av nye elementer som nye avdelinger og nye rutiner, 2) eksisterende elementer kobles sammen eller splittes opp på nye måter, for eksempel sammenslåing av etater, eller avdelinger, eller 3) forkasting av eksisterende elementer i form av nedleggelse av avdelinger eller funksjoner i organisasjonen. Christensen et al. (2004) peker på at det er viktig å skille mellom endringer i organisasjoner og reformer. *Reformer* er aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner, mens *endringer* er utøvelsen av disse forsøkene. *Omstilling* er i følge Bredal (2003) den løpende endringsprosessen, som en virksomhet er avhengig av for å fornye seg i takt med omgivelsene.

Busch og Vanebo (2000) identifiserer fire faser i endringsprosessen. I den første fasen, *eksponerings- og erkjennelsesfasen*, identifiserer organisasjonen sentrale problemstillinger og utfordringer, og erkjenner endringspresset. Nøkkelinteresser, krav og forventninger

---

<sup>11</sup> Organisasjonssosiologi handler om hvordan individer, grupper og organisasjoner handler og organiserer seg i forhold til sosialt konstruerte regler, i tillegg til hvordan sosialt konstruerte aktører selv er med på å danne regler for rasjonell atferd (Korsnes, Andersen og Brante, 1997). Teorier om organisasjoner bygger på mange ulike disipliner og fag, samtidig som det er en rekke faglige overlappinger mellom teoriene, og i følge Nesheim (2005, se også Barley og Kunda, 2001) kan en for faglig sterk spesialisering føre til at en mister muligheten for fruktbar utveksling av teorier og modeller innen organisasjonsfaget. Selv om min oppgave har et sosiologisk utgangspunkt vil jeg også komme inn på organisasjonsteorier som tar utgangspunkt i andre fagretninger.

<sup>12</sup> Det meste av organisasjonsteorien er allmenn, og antas å være gyldig for alle typer organisasjoner, Christensen et al. (2006) mener likevel at det er nødvendig å skille mellom offentlige og private organisasjoner på enkelte områder. For det første skiller offentlige interesser seg fra private interesser ved at det må tas hensyn til bredere sett av mål og verdier, demokratiske regler, rettsstatlige verdier og fellesskapets beste. For det andre er lederne i offentlige organisasjoner ansvarlige for alle borgere, og ikke bare enkelte grupper. For det tredje stilles det høyere krav til åpenhet, innsyn, likebehandling og forutsigbarhet.

identifiseres i fase to, *klargjøringsfasen*, der man kartlegger harmoni- og konfliktområder. De konkrete forandringene gjennomføres i den tredje fasen, *endringsfasen*, og man går fra gitt tilstand til ønsket tilstand. Her fokuseres det på det organisatoriske atferdssystemet, siden det er her endringene som oftest finner sted. I fjerde fase, *stabiliseringsfasen*, blir endringene og den nye atferden fryst og stabilisert. Målet er å hindre at atferden faller tilbake til gamle mønstre.

### 3.1.1 Hvordan reagerer organisasjonsmedlemmene på endring?

Egeberg (1991, se også Jacobsen og Thorsvik, 2002) bruker det rasjonelle og det naturlige organisasjonsperspektivet til å drøfte hvordan organisasjonens ansatte vil reagere på omstilling og endringer. Dersom endring forstås ut fra det *rasjonelle organisasjonsperspektivet*, vil en forvente at prosessen fortoner seg avgrenset og stabil for de ansatte. Man ser på organiseringen som en mulig løsning på et problem, og drøfting av offisielle målsettinger vil derfor stå sentralt. I kontrast til dette vil man ut fra det *naturlige organisasjonsperspektivet* anta at de ansattes deltakelse i endringsprosessen i mindre grad vil følge formelle rettigheter og plikter. Organisasjonsutviklingen ikke vil følge noe bestemt mønster, men vil foregå uten planmessig mål-middel-tenkning.

Når individer møter utfordringer vil de handle mest mulig rasjonelt for å oppnå egne mål og preferanser. Handlinger er rasjonelle dersom de i en gitt situasjon, og i lys av tilgjengelig informasjon og ressurser, er det mest effektive middelet til å nå et mål (Weber, 1971).<sup>13</sup> Jacobsen og Thorsvik (2002) skiller mellom individuell og organisatorisk rasjonalitet. Beslutningstakere i organisasjoner kan ikke bare ta hensyn til individuelle mål og preferanser, men må også tilpasse seg organisasjonens strukturelle og kulturelle rammer. Utfordringen for ledelsen er å påvirke organisasjonens medlemmer slik at hensynet til organisasjonen kommer først. Beslutningstaking innebærer å ta utgangspunkt i organisasjonsmessige mål og vurdere i hvilken grad ulike handlinger vil bidra til å realisere målene. Dette forutsetter at målene er klart formulert og gir retningslinjer for handling.

Gjennom medvirkning i endringsprosessene oppnår de ansatte et personlig forhold til endringene som organisasjonen går gjennom. For det første vil dette gjøre jobbinnholdet mer

---

<sup>13</sup> Weber (1971) skiller mellom fire typer handling: *formålsrasjonell* (mål-middel), *verdirasjonell* (påvirket av etikk og handlingens egenverdi), *affektfull* (styrt av følelser) og *tradisjonell* (styrt av vaner og normer). I tillegg kan rasjonelle handlinger være *subjektivt rasjonelle* (aktøren handler ut fra det som han tror er best) og *objektivt rasjonelle* (handlingen viser seg å være den beste løsningen).

meningsfylt, og for det andre gir dette innflytelse på egen arbeidssituasjon (Busch og Vanebo, 2000). Dette vil si at de ansatte er aktive deltakere, de blir hørt og får gjennomslag for sine synspunkter og interesser. I følge Nylehn (1999) påvirker medvirkning tre forhold: 1) autonomi og selvstendighet i motsetning til det å være styrt av noen, 2) medbestemmelse i forhold til egen arbeidssituasjon og 3) aktiv deltakelse gjennom handlinger. Gjennom medvirkning blir derfor de ansatte selvstendige, likeverdige og handlende individer, og noe mer enn bare et hjul i maskineriet. Medvirkning fører til at de ansatte får en mer positiv holdning til endringsprosessen siden de dermed føler seg verdsatt.

Flere teoretikere er opptatt av at organisasjonsmedlemmene kan motsette seg endringer. G. Kaufmann og A. Kaufmann (2005) er ut fra et organisasjonspsykologisk perspektiv spesielt opptatt av at de ansatte kan iverksette forsvarsmekanismer som kan være et problem for organisasjonen. Dette kan blant annet være fornektning og fortrenging, eller fordreining (rasjonalisering og sublimering). Det kan være flere grunner til at individene utvikler slike forsvarsmekanismer, men dette skjer ofte når endringene påvirker individene personlig. Kanter, Stein og Jick (1992) ønsker å integrere både økonomiske, sosiologiske, psykologiske og historiske perspektiver, og de peker på bakgrunn av dette på 10 ulike grunner til at ansatte kan motsette seg endring: 1) de mister kontroll og innflytelse, 2) de blir stadig overrasket på grunn av dårlig forberedelse eller bakgrunnsorientering, 3) usikkerheten er stor på grunn av manglende informasjon, 4) de blir forvirret på grunn av at for mye forandres på samme tid, 5) de taper ansikt og føler seg dumme, 6) de blir usikker på egen kompetanse i forhold til nye krav, 7) endringene krever energi, tid, opplæring og lignende, 8) endringene går ut over andre aktiviteter, 9) de føler opplagret sinne og mistillit på grunn av tidligere løfter og erfaringer, eller 10) endringene fører til reelle tap. Dersom slike forsvarsmekanismer får utvikle seg over lengre tid, kan det også utvikle seg konflikter i organisasjonen. Ved mellommenneskelige konflikter handler ofte partene ut fra en vinn/tap mentalitet, og på gruppenivå konkurreres det i stedet for å samarbeide. I følge Argyris (1992) kan bevisste eller ubevisste strategier for å unngå eller å omgå disse mekanismene gi uintenderte konsekvenser for samhandlingen i organisasjonen og bidra til at individene utvikler mistillit og manglende tiltro til endringer.

## 3.2 Bakkebyråkrati og bakkebyråkrater

Offentlige etater og organisasjoner omtales ofte som formaliserte og regelstyrte, og faller dermed inn under det rasjonelle perspektivet (Scott og Davis, 2007).<sup>14</sup> Kjennetegn ved dette perspektivet er at organisasjonene er formaliserte og orientert mot måloppnåelse, og at aktivitetene er organisert for effektivt og rasjonelt å oppnå de fastsatte målene. Denne oppfatningen er gjerne inspirert av Weber (1971) og hans byråkratiske organisasjonsteori, der han hevder at regelstyring det beste middelet for å fremme administrativ effektivitet. Byråkratiske organisasjoner kjennetegnes idealtypisk av: hierarkisk struktur; arbeidsdeling og spesialisering; et formelt regelsystem som styrer handlinger og avgjørelser; høy arbeidsinnsats; kontinuitet og stabilitet; formelle kompetansekrav; og upersonlige relasjoner. Dette skal sikre likhet og koordinering av aktiviteter. Weber har et top-down perspektiv, og fokuserer i sin analyse på samfunnsprosesser og betydningen reguleringer og krav har for administrativ effektivitet. Han studerte derfor ikke hvordan de byråkratiske operasjonene faktisk ble gjennomført, eller andre faktorer som også kan påvirke organisasjonen, som for eksempel uformelle relasjoner og uoffisielle normer (Blau, 1967). I følge Nylehn (1999) vil de byråkratiske kjennetegnene alltid tilpasses de sosiale relasjonene i organisasjonen, siden ingen klarer å være fullstendig upersonlige i alle situasjoner. Barnard (1938) mener slike uformelle organisasjonsaspekter ivaretar kommunikasjon, samhörighet og individenes integritet, og derfor er viktig også for formelle organisasjoner.

I motsetning til Weber ønsker Michael Lipsky (1980) å forklare offentlige organisasjoner ut fra et bottom-up perspektiv, han og bruker begrepene ”bakkebyråkratier”, og ”bakkebyråkrater” for å beskrive yrker med myndighet og disposisjonsrett over offentlige goder og sanksjoner. Eksempler på slike yrker er blant annet politi, advokater og sosialarbeidere.<sup>15</sup> Bakkebyråkratier skiller seg fra den tradisjonelle weberianske idealmodellen ved at arbeidet preges av stor bruk av skjønn. Andre kjennetegn ved bakkebyråkratiet er: begrensede ressurser; tvetydige og motstridende mål; stor arbeidsmengde i forhold til tilgjengelige ressurser; fremmedgjøring i forhold til brukerne; resultater som er vanskelige å måle; og ufrivillige klienter.

---

<sup>14</sup> Andre perspektiv på organisasjoner som Scott og Davis (2007) tar opp er *det naturlige perspektivet* som ser på organisasjoner som sosiale systemer, formet enten av konsensus eller konflikt, og *åpent-system perspektivet* som fokuserer på konkrete forhold i og utenfor organisasjonen og situasjonsfaktorer som kan hemme/fremme atferd.

<sup>15</sup> Mange studier bruker Lipskys (1980) begrep om bakkebyråkrater for å forklare egenskaper ved offentlige organisasjoner, blant annet Bleiklie (1997), Ellis, Davis og Rummery (1999), Kvalvåg (2002), May og Winter (2007), Meyers og Vorsanger (2002), Nielsen (2006), Prottas (1979), Rothstein og Stolle (2001), Rusten og Hansen (2003) og Solheim (1992).

I bakkebyråkratiene har de ansatte på den ene siden stort rom for bruk av skjønn og tilpasning av arbeidet, men på den andre siden preges de av liten innflytelse på arbeidets rammebetingelser, ubalanse mellom tid og ressurser og usikkerhet i forhold til arbeidsoppgavene. Bakkebyråkratene er brukerorienterte og opptatt av å hjelpe sine brukere, men etterspørselen etter tjenestene er ofte større enn tilbudet. Idealet er å imøtekomme brukernes individuelle behov og ønsker, men i praksis hindrer arbeidsbetingelsene individuell behandling av sakene. Bakkebyråkratene utvikler derfor mestringsstrategier for å tilby tilfredsstillende, men ikke optimale tjenester. Slik kan de oppnå en bedre balanse mellom arbeidsmålene (ønsket situasjon) og ressursituasjonen (reell situasjon). De vanligste mestringsstrategiene er i følge Lipsky (1980): 1) tilpasning av arbeidsmetodene gjennom rutinsisering og rasjonering av tjenestene, 2) tilpasning av egne oppfatninger av arbeidsoppgavene og egen rolle gjennom nedjustering av ambisjoner og innsnevring av mål, og 3) tilpasning av oppfatninger om brukerne som for eksempel stereotypier eller overskriving av ansvar på brukerne. Mestringsstrategier reduserer jobbstress, men innskrenker samtidig skjønnsutøvelsen.

I følge Lipsky (1980) *blir* bakkebyråkratene den offentlige politikken de utøver gjennom avgjørelsene de tar, rutinene de utvikler og verktøyene de bruker for å takle usikkerhet og jobbpess. Idealene for politikken settes av politikerne, men i realiteten formes tjenestene gjennom bakkebyråkratenes møter med brukerne. I følge Hupe og Hill (2007) driver bakkebyråkratene den utøvende politikken siden det er de som fordeler de offentlige godene, men på samme tid former de politikken, siden de har mulighet til å kontrollere brukernes atferd gjennom tilgangen de har på ressurser og goder. Kvaliteten på tjenestene som bakkebyråkratene tilbyr er derfor avhengig både av institusjonelle rammevilkår og individuelle egenskaper ved bakkebyråkratene selv (Helgøy, 1999, Hupe og Hill, 2007, Knutsen, 1989 og Solheim, 1992). Politisk kontroll, regler og arbeidsbetingelser utgjør dermed sammen med individuell behandling av brukerne den skjønnsutøvelsen bakkebyråkratene kan utøve. Siden en rekke faktorer, som egenskaper ved bakkebyråkraten selv, egenskaper ved organisasjonen, lover og regler, samfunnsmessige normer, lokale oppfatninger og møtet med brukerne, virker inn på yrkesutøvelsen til bakkebyråkratene kan det diskuteres om man skal bruke et top-down eller et bottom-up perspektiv når man vurderer egenskapene til bakkebyråkratene. Hupe og Hill (2007) mener denne diskusjonen går på om autonomien til bakkebyråkratene blir sett på som enten et kontrollproblem for "toppen" eller som en rettferdiggjøring av mer direkte former for ansvarsfølelse på "bunnen". De bruker et perspektiv der påvirkningen av bakke-

byråkratene er multippel, heller enn bare praktisert gjennom vertikale relasjoner. Jeg mener at dersom man ser på denne prosessen med et top- down perspektiv ser man bare den overordnede politikken. For å forstå de faktiske prosessene på kontornivå må man derfor bruke et bottom-up perspektiv. Dermed får man innsikt i de individuelle tilpasningene bakkebyråkratene gjør, og de underliggende årsakene til eventuelle problemer i implementeringen av politikken.

### 3.3 Organisasjonskultur

Organisasjonskultur blir sett på som en nøkkelfaktor for at organisasjonen skal nå sine mål, og kan også virke som et styringsverktøy for organisasjoner i endring og omstilling (Haugstvedt, 2007).<sup>16</sup> De fleste definisjonene av begrepet organisasjonskultur legger vekt på at organisasjoner former felles verdier og oppfatninger om hvordan ting skal gjøres i organisasjonen, blant annet Herskovits (1948), G. Kaufmann, og A. Kaufmann (2005), Bang (1995). Dette gjelder også den klassiske definisjonen av organisasjonskultur, som blir gitt av Edgar H. Schein (2004:17):<sup>17</sup>

*a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaption and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.*

Scheins definisjon av organisasjonskultur fokuserer på at kultur er basert på *læring*, og at tidligere erfaringer og endring i arbeidssituasjon påvirker tilpasning til nye utfordringer. Han knytter også begrepet til grupper i organisasjonen som *deler et sett med grunnleggende antakelser*, og at *kulturen opprettholdes så lenge den oppfattes som riktig*. Kulturen blir stadig testet mot virkeligheten gjennom praksis, og blir derfor endret dersom de grunnleggende antakelsene viser seg å være gale (Jacobsen og Thorsvik, 2002).

Organisasjonens kultur handler om virksomhetens praksis og tenkesett, og kommer gjerne til uttrykk gjennom medarbeidernes innstilling, verdier, arbeidsmiljø, holdninger overfor brukere og lignende. Schein (2004) mener organisasjonskultur kan sammenlignes med personligheten

---

<sup>16</sup> Sammensmelting av organisasjonskultur ble også sett på som en sentral utfordring i forbindelse med NAV-reformen.

<sup>17</sup> Jeg er klar over at Schein har en sosialpsykologisk tilnærming, men hans definisjon representerer et av de mest gjennomarbeidede forsøkene på å kartlegge organisasjonskultur.



til et individ – vi kan se atferden som kulturen medfører, men ikke de underliggende kreftene som fremkaller atferden.

Organisasjonskulturen har i følge Schein (2004) to hovedfunksjoner. For det første skal den sikre organisasjonens overlevelse og tilpasning til de ytre omgivelsene. For det andre skal den sørge for integrasjon av indre prosesser for å sikre denne evnen til fortsatt overlevelse og tilpasning. Greenberg (2005) ser dette fra organisasjonsmedlemmenes side, og mener at kulturens tre viktige funksjoner er: 1) å gi en følelse av identitet gjennom assosiasjon med organisasjonens mål og verdier, 2) å skape forpliktelse til disse målene, og 3) å klargjøre og styrke stabile standarder for atferd gjennom veiledning. G. Kaufmann og A. Kaufmann (2005) mener forholdet mellom organisasjonen og medlemmene er gjensidig. Gjennom sosial utveksling identifiserer medlemmene seg med kulturen, former den og gjør den til sin egen, samtidig som organisasjonskulturen igjen former samspillet mellom medlemmene.

### **3.3.1 Dannelsen av organisasjonskultur**

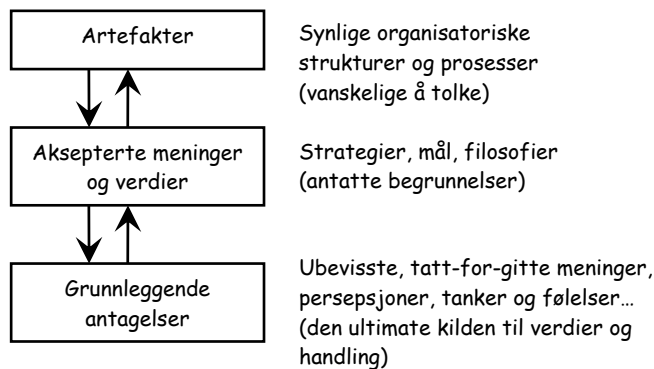
I følge Greenberg (2005) er tre faktorer særlig viktige for dannelsen av organisasjons-kultur. For det første vil *ledelsens* holdninger, visjoner og verdier om hvordan organisasjonen skal fungere overføres til de ansatte. Dersom disse aksepteres vil disse være til stede så lenge ledelsen består. For det andre kan organisasjonskultur dannes ut fra organisasjonens erfaring med eksterne *omgivelser* ettersom man finner ut at enkelte verdier og praksiser fungerer bedre enn andre. For det tredje vil *kontakt med andre* og samspill mellom grupper innen organisasjonen også være med på å forme organisasjonen, siden tolkninger av handlinger og hendelser ofte deles mellom gruppene. Greenberg omtaler i utgangspunktet dannelsen av organisasjonskultur, men jeg mener dette også kan beskrive endringer i organisasjonskultur.

Når det gjelder offentlig sektor fremhever Christensen et al. (2004) at organisasjonskulturen ofte vil påvirkes av det overordnede departementets normer og verdier. I denne sammenhengen vil det dermed bety at den nye organisasjonskulturen i NAV vil bli påvirket av de kulturelle normene og holdningene til Arbeids- og Sosialdepartementet, siden det er her de formelle målene og verdiene for NAV formuleres.

### **3.3.2 Nivåene i organisasjonskulturen**

Som illustrert i figur 3.1 består organisasjonskulturen i følge Schein av tre ulike nivåer: artefakter, aksepterte verdier og grunnleggende antagelser. Alle disse nivåene er, bevisst eller

ubevisst, med på å forme individenes atferd i organisasjonen.<sup>18</sup>



**Figur 3.1** Nivåer i organisasjonskulturen (Schein, 2004).

Det første nivået omtaler Schein som *artefakter*. Dette er kulturens synlige produkter og fenomen som en ser, hører og føler når en kommer inn i en ny gruppe. Eksempler på dette er språk, klesdrakt, historier, organisasjonskart, rutiner, observerbare ritualer eller atferd. Dette nivået er enkelt å observere, men det er vanskelig å tolke hvilken mening det har for gruppen og i hvilken grad det reflekterer viktige grunnleggende antagelser. Det andre nivået omtaler Schein som *aksepterte meninger og verdier*. Organisasjonskulturen har som oftest sin opprinnelse i ett individs, som oftest grunnleggerens, verdier og meninger om hva som *burde* være i kontrast til det som *er*. Dersom denne personens løsninger fungerer vil gruppens medlemmer overbevises til å bruke dem. Dermed blir verdiene gradvis til delte verdier, og etter hvert delte antagelser. Dette skjer likevel bare dersom verdiene og meningene fortsetter å være gode løsninger på problemer. De ansatte får dermed en kilde til identitet og mål, gruppen bringes tettere sammen, og usikkerheten reduseres gjennom at man lærer at spesifikke løsninger fungerer. Verdier og meninger på bevisst nivå kan brukes til å forutse mye av den atferden som observeres på artefaktnivå, men er ikke nok til å få en dypere forståelse av innholdet i kulturen. Schein kaller det siste nivået i organisasjonskulturen for *grunnleggende antagelser*. Når en løsning på et problem fortsetter å fungere blir den til slutt tatt for gitt i gruppen. Dette er holdninger og verdier som har blitt tatt for gitt i så stor grad at det ikke finnes særlig variasjon innen gruppen, og andre antagelser virker gjerne utenkelige – det som først var en hypotese blir nå behandlet som en sannhet. Mønstrene av grunnleggende antagelser blir igjen lært videre til nye medlemmer av organisasjonen som den ”rette” måten å tenke, føle og oppfatte på i forhold til nye problemer. For å få en full forståelse av kulturen må en se både på de grunnleggende antakelsene, og den læringsprosessen som bidro til

<sup>18</sup> Disse kan også sammenlignes med Argyris (1992) bruksteorier og forfektete teorier.

etableringen av dem. Gjennom en forståelse av kulturens essens, de grunnleggende antagelsene, kan man lettere å forstå og håndtere de nivåene som ligger mer på overflaten – observerbare artefakter, og antatte meninger og verdier (Schein, 2004).

### 3.3.3 Subkulturer

Med subkultur menes delkulturer eller undergrupper som eksisterer innenfor organisasjonen.<sup>19</sup>

Van Maanen og Barley (1985:38) definerer subkultur som:

*a subset of an organization's members who interact regularly with one another, identify themselves as a distinct group within the organization, share a set of problems commonly defined to be the problems of all, and routinely take action on the basis of collective understandings unique to the group.*

I følge Van Maanen og Barley (1985) differensierer organisasjonen sine medlemmer bevisst, gjennom å gi dem ulike roller, posisjoner og nisjer. Når nisjene fylles av personer som møter lignende problemer, som har både motiv og mulighet for interaksjon, vil det danne seg organisatoriske subkulturer. Schein (2004) deler også denne oppfatningen når han hevder at subkulturer oppstår på grunn av at ulike avdelinger har spesifikke arbeidsoppgaver og utfordringer som de utvikler sine egne holdninger til og metoder for å løse. Selv om organisasjonen har en dominerende kultur, kan ulike subkulturer eksistere innen deler av organisasjonen. Subkulturene har ofte egne sett av delte verdier, men kan likevel dele organisasjonens generelle kjerneverdier. Greenberg (2005) mener derfor at man ikke trenger å se på subkulturer som separate kulturer, men som ”minikulturer” innen den større og dominerende kulturen.

En kilde til dannelse av subkulturer innenfor organisasjoner kan være profesjoner, og Schein (2004) peker på at yrkesretninger og profesjoner med intens utdanningsperiode og læretid ofte vil ha en delt læring av holdninger, normer og verdier som etter hvert blir tatt for gitt av medlemmene. De overbevisningene og verdiene som læres i løpet av denne tiden er ofte stabile selv når personen befinner seg utenfor den opprinnelige gruppen. Holdningene forsterkes gjennom møter med andre i gruppen, fortsatt utdanning og gjennom yrkesutøvelse.

### Kulturkollisjoner

---

<sup>19</sup> Dette kan også sammenlignes med begrepet motkultur, som betegner kulturer som oppstår i opposisjon mot den dominerende kulturen (Bang, 1995). Slik jeg oppfatter det har det ikke oppstått motkulturer i NAV, og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette begrepet.

Dersom det er store ulikheter mellom subkulturen og den overordnede organisasjonskulturen, kan sterke subkulturer innføre sin kultur som ”det riktige” for hele organisasjonen (Schein, 2004). Kleppestø (2005) mener, på bakgrunn av egne empiriske studier om organisasjonskultur, at årsaken til kulturkollisjoner ikke er forhåndsgitte systemer av normer og verdier, men heller er knyttet til definisjonsmakt over situasjoner. Endring fører til forvirring og usikkerhet for de involverte, og de forsøker derfor å legitimere sine handlinger og å fremstå som rasjonelle. Gjennom deres fortolkning av den nye situasjonen og sin egen rolle, skapes lokale myter og gruppeidentiteter. I følge Kleppestø er det ikke kulturkonfliktene som skaper problemer, men de prosessene som skaper og opprettholder sosiale identiteter, og som dermed forsterker *forestillingene* om kulturforskjeller.

### 3.4 Tidligere forskning

Her skal jeg ta for meg studier av de tidligere etatene, samt tidligere forsøk på samordning av velferdsforvaltningen i Norge. Enkelte forsøk av disse forsøkene har tatt for seg de tidligere etatene og forsøk på samordning av disse. Andre forsøk har blitt innledet etter at NAV-reformen ble iverksatt, og formålet med disse har vært å prøve ut blant annet ulike organisasjonsmodeller og andre forhold ved samordningen. Det finnes omfattende litteratur om dette feltet, og gitt rammene for oppgaven har jeg valgt å fokusere på de forskningsprosjektene og forsøkene som er mest aktuelle for det som jeg ønsker å se på i min studie.

#### 3.4.1 Organisasjonskulturen til de tidligere etatene

En rekke studier og undersøkelser har sett på hva som kjennetegner organisasjonskulturen til de tidligere etatene. Her fremgår det at Aetat og Trygdeetaten er mål- og regelstyrte, mens Sosialtjenesten bruker mer skjønn og har rom for individuelle tolkninger.<sup>20</sup> I følge Hatland (1995) og Jessen (2005) har Trygdeetaten en hierarkisk og administrativ kultur, som er preget av regler og rutiner. Sosialtjenesten på den andre side opplever stor grad av handlefrihet og skjønnsutøvelse i sin organisasjon. I følge Fossestøl og Klemsdal (2006) ligger kulturforskjellene først og fremst i etatenes forståelse av arbeidslinjen. Aetat er arbeidsformidlingsorientert, Trygdeetaten er rettighetsorientert og Sosialtjenesten er behandlingsorientert. Møller og Flermoen (2004) trekker frem etatenes forhold til aktørmodellen, og kravene de stiller til

---

<sup>20</sup> Blant annet Andreassen, Drange og Thune (2007), Hatland (1995), Jessen (2005), Møller (2006), Skinnarland og Moland (2006) og St.meld. 14 (2002-2003).

brukerne. Aetat legger vekt på *målet* til brukerne, Trygdeetaten vektlegger brukernes *rett*, mens Sosialtjenesten er mer opptatt av brukernes *behov*.

### **3.4.2 Tidligere forsøk på samordning av velferdsforvaltningen**

#### **Divided against itself**

Hvinden (1994) studerte samordning innen og mellom velferdsorganisasjoner, og så på oppgaver og administrasjon av ytelser i Trygdeetaten og Sosialtjenesten, i relasjon til forventninger om at tjenestene skal gi "hjelp til selvhjelp". Han fant at saksbehandlere i Sosialtjenesten følte at de hadde større grad av beslutningsfrihet enn ansatte i Trygdeetaten. Hvinden mente dette var knyttet til variasjoner i bakkebyråkratenes handlingsrom, hvor regelstyrte oppgavene var, arbeidsmengden, tidspress og kontakten med brukerne. I likhet med Lipsky mener Hvinden at bakkebyråkrater unngår bruk av skjønn når de ikke har tilgang til passende ressurser og midler. Han mener dette er en bevegelse fra profesjonelt skjønn (hvilke mål kan oppnås gjennom hvilke beslutninger) mot bruk av administrativt skjønn (sammenfatning av aktuelle fakta som bakgrunn for vedtak). Hvinden fant at arbeidsoppgavene i stor grad var knyttet til saker, og at målet om langvarig uavhengighet hos brukerne ble skjøvet i bakgrunnen. I den grad de ansatte var tildelt beslutningsfrihet til å støtte uavhengighet, ble dette anvendt i mindre grad enn deres organisatoriske mandater tilsa. De var tilsynelatende mer opptatt av enkeltsaker, på bekostning av de overordnede målene ved organisasjonen.

#### **Grimstad-forsøkene**

I forbindelse med frikommuneordningen fikk Grimstad kommune i 1989 i oppdrag å gjøre forsøk med samordnet forvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak overfor ungdom (Pedersen, 1992). Formålet med forsøket var å vurdere om: 1) samordningen ga mer helhetlige og koordinerte løsninger, 2) saksbehandlingen ble mer rasjonell, 3) kommunen lyktes med å omstrukturere virkemidlene fra passiv inntektsoverføring til aktive tiltak, og 4) ungdommene som deltok kom ut av brukerrollen.

Dette var et av de første forsøkene som ble gjort for å samordne velferdsforvaltningen, og kan ses på som en forløper til ideen om NAV-reformen. I forsøkene ble det prøvd ut en rekke modeller for samarbeidsløsninger mellom de frittstående etatene, og de brøt dermed en lang tradisjon med spesialisering innenfor fagområdene trygd, arbeidsformidling og sosialhjelp.

Evalueringen viste at selv om samordningen manglet mange av de formelle strukturene og forutsetningene, ble det utviklet nye normer for både bruker- og saksbehandleratferd. Medarbeiderne på kontoret fikk økt kompetanse, saksbehandlingen ble mer effektiv og samarbeidet mellom etatene ble enklere.

### **Tiltaksforsøkene**

Det nasjonale tiltaksforsøket startet høsten 2000, og var et samarbeid mellom Aetat og Sosialtjenesten. Målsettingen var å få flere sosialhjelpsmottakere ut i arbeidslivet, gjennom bedre utnyttelse av de tjenestene arbeidsmarkedsetaten kunne tilby, aktivt samarbeid med det lokale næringsliv og ved å igangsette egne tiltak. Forsøket inngikk i en større omlegging av politikken som var rettet mot sosialhjelpsmottakere. Tiltaksforsøket besto av prosjekter i 16 ulike kommuner, spredt over hele landet. Deltakerkommunene hadde stor frihet til å forme sine egne modeller, i samarbeid med Aetat lokalt og på grunnlag av behov og forutsetninger. Det ble satset på målrettede tiltak for grupper som ble gitt lite rom i det ordinære arbeidsmarkedet, mer fleksible ordninger for kombinasjon av trygd og arbeid og mer tilrettelagte arbeidsplasser for personer med varierende arbeidsevne (Lødemel et al., 2004). Konklusjonen var at forsøket bedret samarbeidet mellom Aetat og Sosialtjenesten, men at arbeidssatsing ikke var et tilstrekkelig virkemiddel for sosialhjelpsmottakerne siden de fleste brukerne gikk til nye tiltak, i stedet for ut i arbeid.

## **3.4.3 Forsøk og evalueringer i forbindelse med NAV-reformen**

### **Samordningsforsøkene**

I forberedelsene til NAV-reformen ba regjeringen om at det skulle gjennomføres forsøk på reorganisering av velferdsforvaltningen. Dette arbeidet fikk først navnet SATS (samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten), men ble senere omdøpt til Samordningsforsøkene. I 2002 ble det iverksatt 13 slike forsøk, og disse ble formelt avsluttet ved utgangen av 2005 (Møller og Flermoen, 2004). Forsøkene baserer seg på intervjuer med de ansatte, statistikk, brukerundersøkelser og skriftlige dokumenter (Møller, 2006). Disse forsøkene ble utført i forkant av sammenslåingen av etatene, men det kan likevel være interessant å se på dem. Erfaringene fra Samordningsforsøkene gjenspeiler likevel neppe holdningene og motivasjonen til etatene generelt (Møller og Flermoen, 2004). For det første var tilgangen på ressurser gjennomgående god, for det andre søkte de fleste deltakerne seg frivillig til prosjektet.

I Samordningsforsøkene var kontorene organisert på samme måte som de senere NAV-kontorene, med en mottaksfunksjon (åpent publikumsmottak) og fagland (som omfattet tradisjonell saksbehandling og timeavtaler med brukerne). I den fysiske utformingen ble det stort sett benyttet åpne kontorlandskap, både i mottak og fagland, og det ble erfart at dette fungerte bedre i mottakene enn i fagland. Her var tilbakemeldingen at det ble trangt og gikk utover effektivitet og arbeidsmiljø (Møller, 2006).

Når det gjaldt forholdet til brukerne erfarte man i Samordningsforsøkene at det var en del forvirring blant de ansatte omkring ulike begreper, og at begrepene ble praktisert ulikt. Dette gjaldt særlig mellom Aetat og Sosialtjenesten i forhold til hvor grensene skulle gå når det gjaldt brukermedvirkning. Dette kan tyde på ulike forvaltningstradisjoner, med Sosialtjenesten på den ene siden som legger vekt på å "se og forstå" brukerne ut fra deres egne premisser, og Aetat på den andre som legger vekt på at brukerne skal få "hjelp til selvhjelp". Selv om man nærmet seg hverandre i forståelsen av brukernes behov og muligheter, dreide dette mest i retning Aetat og aktørmodellen (Møller, 2006).

I evalueringen av Samordningsforsøkene så man spesielt på om etatene klarte å samarbeide om brukerne, og om løsningene hindret/fremmet samarbeid mellom etatene (Møller, 2006). Her ble det erfart at man oppnår mye bare gjennom samlokalisering av etatene, og for etatene ble dette en arena for rask utveksling av informasjon som man tidligere brukte lang tid på å innhente (Møller, 2005). Utfordringene var hovedsakelig knyttet til integrering av etatenes tjenester. For det første har de tre etatene ulike saksbehandlingssystemer som kunne gjøre informasjonsutveksling vanskelig. For det andre opplevde de ansatte som arbeidet på tvers av etatsgrensene at kompetansespennet ble for stort, spesielt i mottaket. For det tredje syntes de tre etatenes virksomhets- og resultatmål å komme i konflikt med hverandre, siden etatene ofte prioriterte ulikt (Møller, 2006). Andre utfordringer var knyttet til lover og regelverk (Arkivloven, Personvernloven og Forvaltningsloven), samordning på sentralt nivå og kulturforskjeller. I Samordningsforsøkene opplevde man ikke kulturforskjeller som et problem, og det ble også hevdet at dette var en fordel som kunne utnyttes til det positive. Det oppsto likevel ikke en *ny* kultur i Samordningsforsøkene. Oppfatningene om kulturforskjeller ble modifisert gjennom at de ansatte fikk økt kjennskap til hverandres lov- og regelverk, og økt respekt og forståelse for de andre etatenes arbeidsmetoder (Møller og Flermoen, 2004).

### **Erfaringer fra pilotkontorene**

AFI har evaluert den lokale iverksettingen av NAV-reformen, der de så spesielt på erfaringene fra de første 20 pilotkontorene som åpnet 2. oktober 2006 (Alm Andreassen, Drange og Thune, 2007). AFI vurderte hvordan pilotkontorene opplevde prosessen med omstilling og etablering, og fokuserte på stat-kommune relasjonen, organisasjons- og ledelsesmodeller, og oppslutningen om reformmålene. Funnene til AFI viser bedre samarbeid på tvers av etats-grensene, bedre arbeidsmiljø og bedre brukerløsninger, men ikke bedre arbeidsflyt og raskere saksbehandling. Omstillingen til NAV gikk raskere og enklere i små kontor enn på store kontor, og statlige ansatte var generelt mer fornøyde med reformen enn kommunalt ansatte. Et funn som er særlig interessant i forhold til min studie er at kontor med todelt ledelse bruker lengre tid i integrasjonsprosessen enn kontor med enhetlig ledelse, og en klar tendens på pilotkontorene var at de ansatte stort sett arbeidet med det samme som før reformen.

Skinnarland og Moland (2006) har på oppdrag fra LO Stat gjennomført kvalitative intervjuer med ansatte og tillitsvalgte fra de tidligere etatene. Hensikten var å sette søkelyset på de ansattes rolle i reformen, og få frem de fagorganisertes syn på hva som er de viktigste utfordringene for de nye NAV-kontorene. Skinnarland og Moland fant i sin undersøkelse særlig fire punkt som de mener er viktige for å lykkes med NAV-prosessen: 1) avklaring av begreper og forventninger, samt å sikre at alle tjenesteområdene har tilstrekkelig kunnskap om NAV og hverandres arbeidsfelt og arbeidsmetoder, 2) en klar rollefordeling mellom de tre tjenesteområdene, 3) tverrfaglig samarbeid og praktiske kommunikasjonsmetoder både mellom tjenesteområdene og internt i dem, og 4) formidlig og overføring av kompetanse og kunnskap mellom tjenesteområdene.

### **3.5 Oppsummering**

I dette kapittelet har jeg sett på ulike teorier om organisasjoner, organisasjonsendring, omstilling og organisasjonskultur, og prøvd å trekke ut forhold som kan forklare spenningen mellom ideal og realitet i NAV-reformen. Lipskys teori om "bakkebyråkratiet" har gitt en omfattende litteratur om offentlig ansatte som har disposisjonsrett over velferdsgoder, og han beskriver ulike kjennetegn ved bakkebyråkratene som kan forklare hvordan disse mestrer stress og jobbkrev. Deretter har jeg sett på organisasjonsendring, hvordan ansatte reagerer på dette i



forhold til forsvarsmekanismer som kan utvikle seg, og hvordan organisasjonsmedlemmene kan motiveres i omstillingsprosessen. Jeg har også sett på organisasjonskultur, dannelsen av denne, ulike nivåer i organisasjonskulturen, og dannelsen av subkulturer. Til slutt har jeg drøftet tidligere forskning på samordning av velferdsforvaltningen som kan brukes til å belyse det som jeg ser på i min studie.

## **Kapittel 4 – Data og metode**

Jeg skal i dette kapittelet gjøre det rede for hvordan forskningsprosessen foregikk i min studie, og begrunne de metodiske valgene jeg har gjort. Først vil jeg beskrive den tilnærmingen jeg gjorde i forhold til ulike metoder, og drøfte dette i forhold til alternative metodevalg, før jeg kommer inn på de ulike fasene i min studie. Her vil jeg beskrive forberedelsene, gjennomføringen av intervjuene, og analysen og behandlingen av dataene. Avslutningsvis vil jeg reflektere over dataenes kvalitet, og etiske betraktninger som jeg gjorde underveis i studien.

### **4.1 Valg av metode**

#### **4.1.1 Casestudier**

Denne studien tar for seg de ansattes opplevelse av NAV-reformen, og er en casestudie av ett NAV lokalkontor. Et kjennetegn ved casestudier er at fokuset for studien er å få så mye informasjon som mulig om én eller få enheter (Andersen, 1997, Ragin, 1992, Yin, 1984). Enhetene kan både være personer, grupper og organisasjoner. Dersom studien omhandler en større enhet, som en organisasjon, er det organisasjonen som en helhet som utgjør caset, og ikke de enkelte informantene (Thagaard, 2002). Selv om mine informanter kun er et utvalg av de ansatte på dette kontoret, er det kontoret som en helhet som er min case. Det var ulike grunner til at jeg valgte å studere dette kontoret. NAV-kontor NN er et relativt stort kontor, og jeg fikk dermed tilgang til et variert utvalg av informanter. Kommunen var også relativt tidlig ute med å etablere NAV-kontor, og da jeg gjennomførte studien var kontoret midt oppe i omstillingsprosessen som jeg ønsket å studere. En tredje grunn til å velge dette kontoret var geografisk nærhet, noe som sparte meg for både tid og reiseutgifter. Da jeg startet prosjektet ønsket jeg å foreta en komparativ studie av to NAV lokalkontor. Etter hvert fant jeg ut at dette ble for omfattende innenfor rammene for masteroppgaven, og at jeg ville få større innsikt i de ansattes opplevelser ved å konsentrere meg om kun ett kontor.

#### **4.1.2 Metoder for datainnsamling**

For å få en helhetlig innsikt i hvordan de ansatte opplevde implementeringen av NAV-reformen, i tillegg til forståelsen av organisatoriske tilpasninger og de ansattes vurderinger av prosessen underveis, ville det ideelt sett vært ønskelig å kombinere ulike metoder, og studert hele prosessen fra de politiske vedtakene først ble fattet og iverksatt og til reformen var gjennomført. En slik longitudinell studie kunne inneholdt intervjuer med de ansatte på ulike

tidspunkt i prosessen, deltakende observasjon, og vurdering av de politiske beslutningene som førte til ulike tiltak og trinn i prosessen. Et slikt prosjekt ville imidlertid krevd langt mer ressurser jeg hadde tilgjengelig i forbindelse med denne masteroppgaven, og jeg valgte derfor en tverrsnittstudie der jeg gjennomførte intervjuer med de ansatte på ett tidspunkt i prosessen. Jeg har likevel stilt en rekke retrospektive spørsmål for å belyse tidligere faser av prosessen.<sup>21</sup> For å få innsikt i bakgrunnen for og formålet med reformen har jeg også brukt offentlige dokumenter og stortingsmeldinger. Dette har hjulpet meg i planleggingen og gjennomføringen av intervjuene, og i analysene av datamaterialet. Jeg brukte aktuell teori om organisasjonsendring og organisasjonskultur for å få kunnskap om hvordan dette kunne tenkes å påvirke de ansatte, og siden jeg hadde nokså vage formeninger om hva som ville vente meg, bestemte jeg meg for å tilnærme meg temaet bredt. På bakgrunn av dette utarbeidet jeg intervjuguiden, og gjennomførte intervjuene. I analysen og tolkningen av dataene var det naturlig å gå tilbake til teorien, og de offentlige dokumentene som beskrev bakgrunn og motivasjon for reformen.

Jeg kunne brukt både tekstanalyse og observasjon som innsamlingsmetode. Tekstanalyse kunne derimot ikke gi meg innsikt i de ansattes beskrivelser og erfaringer, og observasjon anså jeg for å være en for krevende metode siden jeg da hadde måtte tilbringe mye tid ute i felten for å få være til stede i relevante situasjoner. Observasjon kunne blitt kombinert med intervjuer og dokumentanalyse, slik som tilfellet er for etnografiske studier, men dette hadde blitt for krevende for en masteroppgave. En kvantitativ studie, for eksempel med bruk av spørreskjema, er et annet alternativ. Jeg kunne da fått et større utvalg, og data som lettere lot seg sammenligne. Dette ville imidlertid gått på bekostning av å kunne utdype svar og følge opp nye temaer som dukket opp underveis i intervjuet. Rent økonomisk og praktisk var derfor en slik studie for omfattende. Jeg vurderte derfor kvalitative intervjuer som den mest hensiktsmessige metoden for å få svar på mine spørsmål, i forhold til tidsbruk, ressurser, tilgangen til feltet og muligheten til å formulere adekvate spørsmål.

I kvalitative studier går hovedskillet når det gjelder datainnsamling mellom intervju, observasjon og tekstanalyse (Kvale, 1996, Silverman, 2006, Thagaard, 2002). Siden jeg ønsket å få de ansattes egne beskrivelser og oppfatninger av endringene NAV-reformen medførte, anså jeg at den beste metoden for å få innsikt i dette var kvalitativt intervju.

---

<sup>21</sup> Et problem med slike spørsmål kan være at svarene kan være farget av ny innsikt og situasjonen slik den er på intervjutidspunktet, eller at informantene husker dårlig hva som skjedde (Hellevik, 2005).

Gjennom observasjon og intervju etablerer forskeren direkte kontakt med enhetene som studeres, og samler selv inn informasjon om temaet. Kvalitative studier gir grunnlag for å oppnå forståelse av sosiale fenomener som det gjerne finnes lite kunnskaper om, på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner (Thagaard, 2002). Siden NAV-reformen er en pågående prosess som det finnes lite forskningsbasert kunnskaper om, vurderte jeg dette som å være den beste metoden for å belyse oppgavens tema og problemstilling.<sup>22</sup>

Jeg valgte å gjøre kvalitative intervjuer med 11 ansatte på NAV lokalkontoret. Formålet med intervjuer er å få omfattende informasjon om individers opplevelse av de erfaringene de gjør. Dette gjelder både beskrivelser av hendelser og omstendigheter, og informantens egen forståelse av disse (Thagaard, 2002). Ved å bruke intervju som metode for datainnsamlingen fikk jeg informasjon om de ansattes egne opplevelser og meninger, i tillegg til beskrivelser av arbeidspraksis, rutiner og organisatoriske forhold.

## 4.2 Forskningsprosessen

### 4.2.1 Forberedelser

Studien startet med en prosjektbeskrivelse der viktige punkt som formål med studien, beskrivelse av ønsket utvalg, forslag til metode og lignende, ble tatt opp. Selv om studien forandret seg en del fra den opprinnelige beskrivelsen, var prosjektbeskrivelsen et nyttig grunnlag i arbeidet med studien.

Problemstillingen dannet utgangspunktet for det videre arbeidet med innsamling, bearbeiding og analyse av dataene, og i prosjektskissen hadde jeg definert et ganske vidt tema: Hvordan påvirker organisasjonsendring og omstilling i forbindelse med NAV-reformen de ansattes hverdag og arbeidsmiljø, hvordan foregikk utviklingen av en ny organisasjonskultur i NAV? I følge Thagaard (2002) bør problemstillingen være *tydelig* nok til å gi retningslinjer for de metodiske og faglige valgene man må foreta i løpet av prosjektet, *avgrenset* nok til å kunne realiseres innenfor gjeldene rammer, og *åpen* nok til å utforske temaer som dukker opp underveis. Mine hovedtemaer var stabile gjennom hele prosessen, men enkelte nye forhold dukket også opp og gjorde at fokuset mitt ble utvidet. Detaljene ved problemstillingen ble derfor tilpasset dette.

---

<sup>22</sup> Da jeg gjennomførte datainnsamlingen var det ikke kvantitative data tilgjengelig om NAV. I ettertid har det blitt gjennomført medarbeiderundersøkelser blant de ansatte på NAV-kontorene.

For å få tilgang til informanter, sendte jeg et informasjonsskriv til lederne ved det aktuelle kontoret (se vedlegg nr 1). Dette ble sendt både via post og via e-post, og ble etterfulgt av telefonhenvendelse. I informasjonsskrivet informerte jeg kort om innholdet i prosjektet, hva dette ville innebære for kontoret, temaer jeg ønsket å ta opp, informasjon om at deltakelse var frivillig, og om taushetsplikt og konfidensialitetskrav som jeg ville rette meg etter. Jeg fikk raskt og positivt svar på henvendelsen, og avtalte et møte med statlig leder for kontoret kort tid etter. På møtet fortalte jeg mer om prosjektet, hvor mange informanter jeg ønsket, hvilken type informasjon jeg var ute etter, spørsmålene jeg kom til å stille, og leverte fra meg informasjonsskrivet og samtykkeerklæringer slik at disse kunne distribueres til de som skulle være informanter (se vedlegg nr 2). Leder virket interessert i prosjektet, og var behjelpelig til å etablere kontakt med informanter og å finne frem relevant informasjon og dokumenter. Etter møtet traff jeg noen av mine informanter og vi avtalte tidspunkt for intervju. En del av informantene kom til etter hvert i løpet av de to ukene jeg gjennomførte intervjuene.

## **4.2.2 Intervjuene**

### **4.2.2.1 Valg av intervjuform og utforming av intervjuguide**

Det skilles mellom tre hovedtyper av intervjuer (Kvale, 1996, Silverman, 2006, Thagaard, 2002). *Åpne intervjuer* preges av lite struktur, fleksibilitet, og tar mer form av en samtale mellom intervjuer og informant. *Strukturerte intervjuer* preges av lite improvisasjon og mye struktur. Her er både spørsmål og rekkefølgen av disse bestemt på forhånd. *Semistrukturerte intervjuer* er den mest brukte metoden, og er det Kvale (1996) kaller det kvalitative forskningsintervju. Her er tema og enkelte spørsmål utformet på forhånd, men spørsmålsrekkefølgen fastsettes underveis. Dette åpner opp for at nye spørsmål og tema kan inkluderes etter hvert gjennom forskningsprosessen. Intervjueren kan dermed følge informantens fortelling, og likevel sørge for å få informasjon om de temaene som en ønsker å ta opp. Jeg valgte en semistrukturert intervjuform, og intervjuguiden min inneholdt en rekke spørsmål som jeg ønsket å ta opp (se vedlegg nr 3). Jeg ønsket å følge opp temaer som måtte dukke opp underveis i intervjuprosessen, og intervjuguiden fungerte dermed mest retningsgivende. Intervjuguiden var detaljert i forhold til spørsmålene jeg ønsket å stille, men inneholdt også oppfølgingsspørsmål som jeg hadde formulert på forhånd. For å ha et sammenligningsgrunnlag i analysen ønsket jeg å spørre alle informantene om de samme spørsmålene. Etter hvert som jeg gjennomførte flere intervjuer dukket det imidlertid opp nye temaer som jeg fortløpende inkluderte i intervjuguiden. Dette skjedde fordi jeg fikk mer

innsikt i problemstillingen, temaet og hverdagen til de ansatte, og det ble da naturlig å også ta opp disse spørsmålene i de påfølgende intervjuene.<sup>23</sup>

I følge Thagaard (2002) er det en fordel å starte intervjuet med nøytrale temaer som det er lett å svare på, for deretter å komme gradvis inn på mer sensitive temaer. Spørsmål om bakgrunn, utdanning og yrkeserfaring i begynnelsen av et intervju kan bidra til å berolige informantene dersom de er usikre på intervjusituasjonen. Intervjuene mine begynte i samsvar med dette med generelle spørsmål om informantenes utdanning og bakgrunn. Disse ble fulgt opp av spørsmål som gikk på de ulike fasene i omstillingen. Først spurte jeg om tiden før sammenslåingen og hvor informantene arbeidet tidligere. Deretter tok jeg for meg selve omstillingsprosessen, med tiltak og informasjon som de ansatte fikk da. Til slutt kom jeg inn på hvordan de ansatte opplevde arbeidsdagen sin etter at de flyttet sammen, hvordan de opplevde selve flyttingen, kompetanseoverføring og forholdet til de nye kollegaene sine. Den siste delen av intervjuet inneholdt de spørsmålene som jeg antok ville være mest sensitive, som for eksempel forskjeller mellom etatene, forholdet til ledelsen og eventuelle konflikter. Det var også denne delen som fremsto som mest diffus for meg i forkant av studien. Jeg merket likevel ikke at de ansatte var tilbakeholdne når det gjaldt disse spørsmålene.

Når det gjelder relasjonen mellom forsker og informant i kvalitative studier kommenterer Thagaard (2002) at det er viktig at informantene både aksepterer og forstår den rollen forskeren har.<sup>24</sup> Informantene var oppmerksomme på at jeg var student, og var opptatt av å forklare forhold ved NAV-organisasjonen og de tidligere etatene som kunne være uklare for meg som ”uinnvidd”.

#### **4.2.2.2 Utvalg og tilgang til feltet**

Kvalitative studier baserer seg ofte på strategisk utvalg, informantene har dermed egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (Kvale, 1996, Thagaard, 2002).<sup>25</sup> Utvelgelsen skjer skjønnsmessig ut fra problemstillingen og ofte slik at den eller de informantene som velges ut representerer antatt karakteristiske tilfeller snarere enn generelle. Man velger informanter som virker interessant i forhold til de kunnskapene og antakelsene

---

<sup>23</sup> Under enkelte intervjuer dukket det også opp interne forhold som ikke hadde noe med min problemstilling å gjøre. Det var interessant å få innblikk også i andre sider ved kontoret, men dette ble ikke fulgt opp videre.

<sup>24</sup> Dette har gjerne størst betydning når det gjelder observasjon.

<sup>25</sup> Det finnes også andre metoder for å bestemme utvalget, som sannsynlighetsutvalg, tilfeldige utvalg og kategoribaserte utvalg, men disse kjennetegner helst kvantitative tilnærminger.

man har på forhånd, og gjerne de informantene som har størst innsikt i de temaene som en ønsker informasjon om. Eventuelt kan man legge vekt på å få spredning i egenskaper som kan ha betydning for deres erfaringer og oppfatninger (for eksempel rang, alder og kjønn) (Hellevik, 2005).

For å sikre et så bredt utvalg av informanter som mulig, stilte jeg ulike krav til utvalget. For det første ønsket jeg at det skulle være tre personer fra hver av de tidligere etatene, og at de skulle være jevnt fordelt når det gjaldt kjønn, alder, bakgrunn og hvilken avdeling de jobbet i. For det andre ønsket jeg at informantene ikke skulle være nyansatte, siden det da er rimelig å tro at de ikke ville ha kunnskaper og erfaringer om de tidligere fasene av reformen og endringene dette medførte. Ledelsen valgte ut informanter på bakgrunn av mine kriterier, dels tilfeldig og dels gjennom at enkelte meldte seg frivillig til å være med. Et potensielt problem med det å la ledelsen velge ut informanter er at de kan ha bestemte interesser som kan gi en skjev fordeling i forhold til hvilke ansatte som kommer til uttrykk. Mitt inntrykk er at ledelsen ikke bevisst valgte ut informanter som ville gi et bestemt inntrykk av reformen og situasjonen på kontoret.<sup>26</sup> Slik som jeg vurderer det påvirket ikke ledernes valg kvaliteten på utvalget. Jeg fikk et bredt utvalg av informanter som viste mange aspekter ved den prosessen som de ansatte gikk gjennom. For å sikre variasjon blant informantene ønsket jeg å intervju ansatte fra alle de tidligere etatene, og ut fra masteroppgavens tidsramme valgte jeg å intervju tre ansatte fra hver etat. I tillegg ønsket jeg å få ledelsens synspunkter på reformprosessen, og valgte også å intervju begge lederne ved kontoret. Det var likevel ingen klare forskjeller mellom disse og de andre ansatte, og disse sitatene ble derfor ikke skilt fra resten av utvalget. Tabell 4.1 viser hvordan informantene var fordelt i forhold til kjønn, alder, utdanning og ansiennitet.

**Tabell 4.1:** Beskrivelse av informantene

	<b>Aetat</b>	<b>Trygdeetaten</b>	<b>Sosialtjenesten</b>
<b>Kjønnsfordeling</b>	2 menn, 2 kvinner	3 kvinner	2 menn, 2 kvinner
<b>Alder</b>	35 – 45 år	40 – 62 år	30 – 56 år
<b>Utdanning</b>	Universitetsutdanning og teknisk fagskole	Hovedsakelig videreutdanning innen etaten	Kommunal høyskoleutdanning, og universitetsutdanning
<b>Ansiennitet</b>	7 – 17 år	18 – 30 år	5 – 6 år

<sup>26</sup> Portvakter er personer som har myndighet til å åpne eller blokkere tilgangen til et miljø eller en organisasjon (Hammersley og Atkinson, 1996, se også Thagaard, 2002)

Tabellen viser at utvalget har særtrekk blant annet når det gjelder utdanning og ansiennitet. Det er verdt å merke seg at ansatte fra Aetat i hovedsak har universitetsutdanning, Sosialtjenesten har hovedsakelig høyskoleutdanning, mens de ansatte i Trygdeetaten som oftest har videreutdanning internt i etaten. I tillegg til dette har de ansatte fra Trygdeetaten lang ansiennitet, særlig sammenlignet med ansatte fra Sosialtjenesten.

#### **4.2.2.3 Gjennomføring av intervjuene**

Alle intervjuene foregikk på NAV-kontoret. Dette var mest praktisk både for meg og for informantene, og det var heller ingen som foreslo å gjøre intervjuene andre steder. Prosessen foregikk på den måten at jeg traff informantene, avtalte et tidspunkt for å møte dem, og kom tilbake for å gjennomføre intervjuene. Siden de ansatte som oftest satt i åpent kontorlandskap hadde informantene på forhånd reservert egne rom som intervjuene foregikk i. Jeg startet intervjuene med å fortelle om studien, og spurte om det var noe de lurte på. Etterpå underrettet jeg dem om anonymitet, og at de hadde mulighet til å trekke seg fra studien hvis de ønsket dette. Dersom de ikke allerede hadde skrevet under på samtykkeerklæringen, underskrev de denne. Lengden på intervjuene og graden av informasjon varierte. Enkelte snakket mye og intervjuguiden ble i disse intervjuene brukt mest som veiledning og kontroll-liste for meg. Andre snakket mindre, og svarte mest på direkte spørsmål. Her ble intervjuguiden brukt mer systematisk. Det var ingen systematikk i hvor omfattende intervjuene var i forhold til informantenes kjønn, alder eller hvilken etat de opprinnelig kom fra. Alle intervjuene inneholdt interessante aspekter, og alle ble brukt i analysen etterpå. Lengden på intervjuene var i gjennomsnitt 40 minutter. Det korteste intervjuet varte i 26 minutter, mens det lengste varte i 1 time og 5 minutter.

Under intervjuene brukte jeg diktafon. Det gjorde jeg for å få med meg alt som informantene fortalte, samtidig som jeg kunne konsentrere meg om intervjuet og det som informantene fortalte. Bruk av diktafon kan gi intervjuet et formelt preg, men fordelene med dette er at alt som blir sagt blir bevart. Det var ingen av informantene som motsatte seg bruk av diktafon, og det virket som denne ble fort glemt når intervjuene kom i gang. Kvaliteten på opptakene viste seg i ettertid å være god, og jeg hadde ikke problemer med å høre det som ble sagt. Dersom man bare noterer under intervjuene vil mengden av data bli redusert fordi det ikke er mulig å skrive ned alt. I følge Thagaard (2002) er det best å kombinere bruk av diktafon med notater, siden intervjueren da får tid til å notere også ikke-verbale budskap som informanten formidler. Jeg noterte noe underveis i intervjuene, og etterpå skrev jeg kommentarer til hvordan



intervjuet hadde gått for seg. Dette gjorde at jeg dannet meg et helhetlig bilde av hver informant, som jeg brukte i analysen. Av anonymitetshensyn har jeg ikke beskrevet intervjuene og informantene.

#### **4.2.2.4 Transkribering**

Jeg valgte å transkribere alle intervjuene i sin helhet, dette ble ca. 80 sider med datamateriale som jeg har brukt i analysene. Det transkriberte materialet ble oppbevart innelåst på et kontor, og makulert etter at studien var ferdig. Grunnen til at jeg valgte å transkribere alle intervjuene var at jeg ønsket å best mulig bevare det som informantene sa, og at det da var mulig å kategorisere temaer og trekke ut sitater. Gjennom dette arbeidet ble jeg kjent med det empiriske materialet, og jeg kom i gang med analysene. I transkriberingen valgte jeg en mellomform av skriftlig og muntlig språk. Jeg ønsket å beholde den muntlige formen for å vise at dette er informantenes egne ord og meninger, men skrev dette i mer direkte tale (for eksempel dersom informanten brukte mange ord for å komme til saken). Fyllord som ”eh”, ”liksom” og ”på en måte” ble også kuttet ut. Dersom jeg har kuttet ut deler av sitatet, for eksempel dersom informanten gjentar seg selv eller det kommer opp informasjon som kan bidra til å identifisere informanten eller kontoret, har jeg brukt (...). Utfordringen med transkribering er å velge mellom fortolkning og oversetting (Thagaard, 2002). Muntlig form bidrar til å gi liv til teksten, men dette kan føre til at meningene til informantene blir mer diffuse. Dette var likevel ingen narrativ tekstanalyse, der det var viktig å få med ordrett det som informantene sa.

#### **4.2.3 Analyse og behandling av dataene**

I følge Thagaard (2002) er det i tidlige faser av analysen lurt å utarbeide en sammenfatning av informasjon om de viktigste temaene i materialet. Dette kan bidra til at meningsinnholdet konsentreres slik at den opprinnelige teksten forkortes, og innebærer at informasjon om det samme temaet samles i én kategori. Et godt utgangspunkt for dette kan være temaene som er definert i problemstillingen. Man får dermed oversikt over relevante tema, og vil kunne finne tilbake til data som kan belyse ulike aspekter. Hellevik (2005) kommenterer at det ikke er nødvendig å benytte seg av dette for å systematisere materialet, men at det kan bidra til at man gradvis får dannet seg et bilde av mønstre og sammenhenger i fenomenene som studeres. Kvale (1996) identifiserer fire ulike analysemetoder. *Meningsfortetting* vil si å beskrive meningene til informantene i kortere formuleringer. *Kategorisering av mening* vil si å kode

forskjellige temaer i intervjuet, for deretter å strukturere dette i tabeller og figurer. *Narrative strukturer* fokuserer på fortellinger som informantene kommer med, og ser på struktur og plott. *Meningsfortolkning* vil si å finne manifeste meninger i teksten, og tolke disse. Thagaard (2002) skiller mellom *personsentrerte* og *temasentrerte* tilnærminger.

Min analyse ble preget av mange ulike metoder og tilnærminger, heller enn en bestemt metode. Jeg startet med å sammenfatte og kategorisere tema, og organiserte de transkriberte intervjuene inn i sitater. Utgangspunktet for kategoriseringen var temaene som jeg hadde i problemstillingen og intervjuguiden, i tillegg til temaer som dukket opp under intervjuene. Sitatene og kategoriene ble satt inn i et skjema som var inndelt etter hvilken av de tidligere etatene som informanten kom fra. Dette gjorde at jeg fikk en god oversikt over hva hver enkelt informant hadde fortalt under hvert tema, og var et godt utgangspunkt for analysene.

Kvalitative studier har tradisjonelt hatt en *induktiv* tilnærming, det vil si at det teoretiske perspektivet og begrepene utvikles på grunnlag av analyse av dataene. Den mest kjente varianten av denne retningen kalles ofte ”grounded theory” (Glaser og Strauss, 1967). En kvalitativ tilnærming kan også ha en *deduktiv* karakter, hvor forskningen tester ut hypoteser fra tidligere teorier. Induktiv og deduktiv tilnærming kan sammenlignes med Kvaless (1996) metaforer om intervjueren enten som en gruvearbeider eller som en reisende. Den deduktive tilnærmingen, med fokus på hypotesetesting, kan sammenlignes med Kvaless metafor om gruvearbeideren som ”graver” frem kunnskap fra informantenes erfaringer. Den induktive tilnærmingen handler om konstruksjon av mening og hypotesegenerering, gjennom å forstå og forklare, og vi kan bruke Kvaless metafor om ”den reisende” for å forklare denne retningen. Reisen trenger ikke å lede til ny kunnskap, og den reisende kan også selv endre sine oppfatninger om intervjuemnet. En tredje retning i forholdet mellom teori og empiri har tyngdepunktet mellom etablert teori og empiribaserte fortolkninger. Forskningen preges av et samspill mellom en induktiv og en deduktiv tilnærming som fanges opp av begrepet *abduksjon* (Peirce, 1955). Utgangspunktet for denne tilnærmingen er informantenes konstruksjon av virkeligheten, gjennom å se på deres egne fortellinger og beskrivelser. Denne forståelsen oppnås i spillet mellom analyse av dataene og teoretisk forankring (Blaikie, 2000, Peirce, 1955, Thagaard, 2002.).<sup>27</sup> Blaikie (2000) identifiserer også en fjerde tilnærming, *retroduktiv*, der fenomener forklares ved å se på de underliggende strukturene og

---

<sup>27</sup> Begrepene induksjon, deduksjon og abduksjon ble utviklet av Peirce (1955), se også Blaikie (2000).

mekanismene som er grunnlaget for fenomenet. Jeg vil plassere min studie mellom de to siste retningene siden den verken inneholdt hypotesetesting, eller hadde ambisjoner om å bidra til utvikling av ny teori.

Etter analysen startet arbeidet med å videreføre funnene mine. I følge Hellevik (2005) er det to hensyn man må ta i fremstillingen av funnene. For det første må man velge mellom beskrivende eller fortolkende fremstilling. Det er viktig å gi en mest mulig fyldig og virkelighetsnær fremstilling av fenomenet som observeres, men rendyrkede beskrivelser uten kobling til faglige begreper og teorier får lett mer preg av journalistikk enn av forskning. For det andre må en sikre balansen mellom sin egen fortolkning av situasjonen, og informantenes egen forståelse og erfaring med denne. Målet bør være at informantene får ny innsikt i sin situasjon samtidig som de kjenner seg igjen i beskrivelsen (Hellevik, 2005). Jeg valgte å fremstille funnene mine uten å fortolke disse for mye, og brukte heller sitatene for å understreke poeng. De ansattes erfaringer er derfor beholdt i så stor grad som mulig, men jeg brukte teori og begreper for å belyse disse ytterligere. Når jeg valgte ut de sitatene som ble brukt i analysen, ønsket jeg å undersøke om det var forskjeller langs etatsgrensene i forhold til de temaene som ble belyst. Så langt som mulig prøvde jeg å trekke ut oppfatninger som hele etaten delte, og har spesifisert det dersom det er bare noen få av informantene som var av en spesifikk oppfatning.

### **4.3 Dataenes kvalitet**

Intervjuet er råmaterialet for senere arbeid, og kvaliteten ved intervjuet vil påvirke kvaliteten på senere analyse og rapportering. Kvalitative data skal i følge Thagaard (2002, se også Hellevik, 2005, Kvale, 1996, Silverman, 2006) være pålitelige, verifiserbare og frie for skjevheter og forutinntatthet. For å beskrive dette brukes ofte begrepene validitet, reliabilitet og generaliserbarhet. Thagaard fremhever at det kreves nytenkning om begrepene validitet, reliabilitet og generaliserbarhet, siden disse er opprinnelig knyttet til kvantitativ forskning.<sup>28</sup> I stedet for å bruke begrepene validitet, reliabilitet og generaliserbarhet, velger jeg derfor å bruke begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet for å beskrive dataenes kvalitet.

Troverdighet vil si at forskningen gjennomføres på en tillitsvekkende måte og om dataene måler det vi er interessert i å vite noe om (Thagaard, 2002). For å oppnå troverdighet må man

---

<sup>28</sup> Se også Denzin og Lincoln (1994), Marshall og Rossman (1989) og Morse (1994).

kontinuerlig og konsekvent evaluere forskningsprosessen. For å kunne belyse de temaene som studeres må dataene være relevante, og man må gardere seg mot at egne oppfatninger bevisst eller ubevisst påvirker hvilken informasjon som trekkes inn. Jeg validiterte informantenes sitater og oppfatninger gjennom å sjekke disse mot andre informanter, og så etter mønstre og tendenser i forhold til faktorer som etatsbakgrunn, kjønn, alder og lignende.

Bekreftbarhet sier noe om kvaliteten på tolkningen og om denne kan støttes av annen forskning, og at funnene skal være upåvirket av personlige holdninger og forutinntatthet (Thagaard, 2002). Jeg har derfor prøvd å være så nøytral som mulig i min analyse og fremstilling av informantenes meninger, og illustrerer dette med sitater heller enn tolkninger av informantenes utsagn. Dette kan sammenlignes med begrepet reliabilitet som vil si at resultatene skal kunne etterprøves. Dette kan også beskrives gjennom begrepene nøyaktighet og pålitelighet (Hellevik, 2005). Jeg har prøvd å sikre dette gjennom å være nøyaktig i behandling av dataene og å skille informantene klart fra hverandre når jeg gjorde analysene.

Overførbarhet dreier seg om at tolkninger basert på en enkelt studie også kan gjelde i andre sammenhenger (Thagaard, 2002), og kan sammenlignes med begrepet representativitet. Thagaard (2002) sammenligner også overførbarhet med gjenkjennelse, siden personer med erfaring fra de samme fenomenene som studeres kan kjenne seg igjen i de tolkningene som formidles i teksten. Selv om utvalget mitt ikke er statistisk representativt, vil jeg likevel anta at det avspeiler en del generelle forhold ved NAV-reformen, som blant annet implementeringen av organisatoriske løsninger, opplæring og kulturendring, og at mine resultater på enkelte områder samsvarer godt med resultater som er funnet i andre studier av NAV.<sup>29</sup> Selv om NAV-kontorene står relativt fritt til å velge organiseringsmodeller og tjenester, er det likevel kjennetegn ved kontorene, som rutiner og metoder, som også vil finnes ved andre kontor. NAV-ansatte nasjonalt deler i tillegg stort sett de samme betingelsene og går gjennom de samme prosessene, noe som gjør grunnlaget for å generalisere større på enkelte områder.

## 4.4 Etiske betraktninger

Prosjekter som inneholder sensitive personopplysninger er underlagt meldeplikt til Personvernombudet (Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste, 2008). Min studie ble

---

<sup>29</sup> Blant annet Samordningsforsøkene (Møller, 2006), og erfaringene som er gjort av Skinnarland og Moland (2006) og Andreassen, Drange og Thune (2007).

vurdert og godkjent av Norges Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD), noe som jeg også opplyste om i informasjonsskrivet som jeg sendte til NAV lokalkontoret der jeg gjennomførte mine studier.

Andre etiske retningslinjer man må ta hensyn til i en forskningsstudie er: informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser studien kan ha for deltakerne (Kvale, 1996, Silverman, 2006, Thagaard, 2002).

*Informert samtykke* vil si at man informerer informantene om formålet med studien, hoveddelene av designet, og om mulige fysiske eller psykiske risikoer eller fordeler informanten eksponeres for gjennom sin deltakelse. Informert samtykke involverer også frivillig deltakelse fra informanten, og dennes rett til å trekke seg på ethvert tidspunkt. Deltakelsen i studien var frivillig for de ansatte, og jeg opplevde ikke at det var noe press fra ledelsens side om å delta. Mine informanter ble både i forkant, og under intervjuene, informert om formålet med studien, og de skrev også under på en samtykkeerklæring før intervjuet startet. Det å gi informasjon om en studie er en balansegang mellom å gi for mye og for detaljert informasjon, og det å utelukke aspekter som kan ha betydning for informantene (Kvale, 1996). Fleksibiliteten som preger kvalitative studier innebærer at undersøkelsesopplegget kan bli endret underveis. Ofte vil også forskeren endre oppfatning av hvilke spørsmål som kan bli sentrale i analysen. Følgelig kan ikke samtykket fra informantene være basert på fullstendig informasjon om prosjektet (Thagaard, 2002).

Mulige *konsekvenser* en studie kan ha for deltakerne må forklares på forhånd, både når det gjelder eventuell risiko og fordeler. Det må tas hensyn til både enkeltpersonene som blir intervjuet, og eventuelle grupper disse representerer. Det bør være balanse mellom hva informantene bidrar med til studien, og hva de får ut av den, men noen ganger kan bare det at noen lytter til dem og er interessert i deres erfaringer være en positiv opplevelse for informantene (Kvale, 1996, Thagaard, 2002). Min studie medførte ingen fysisk risiko for informantene, og spørsmålene som ble tatt opp var heller ikke så sensitive at dette kunne medføre psykisk stress. Problemet med mulige konsekvenser var derfor ikke et emne for meg.

*Konfidensialitet* innebærer at informantene skal anonymiseres i presentasjonen av resultatene, og at andre personer ikke skal få innsyn i grunnlagsmaterialet. Dersom de publiserte dataene inneholder informasjon som gjør at informanten kan gjenkjennes av andre, skal informanten

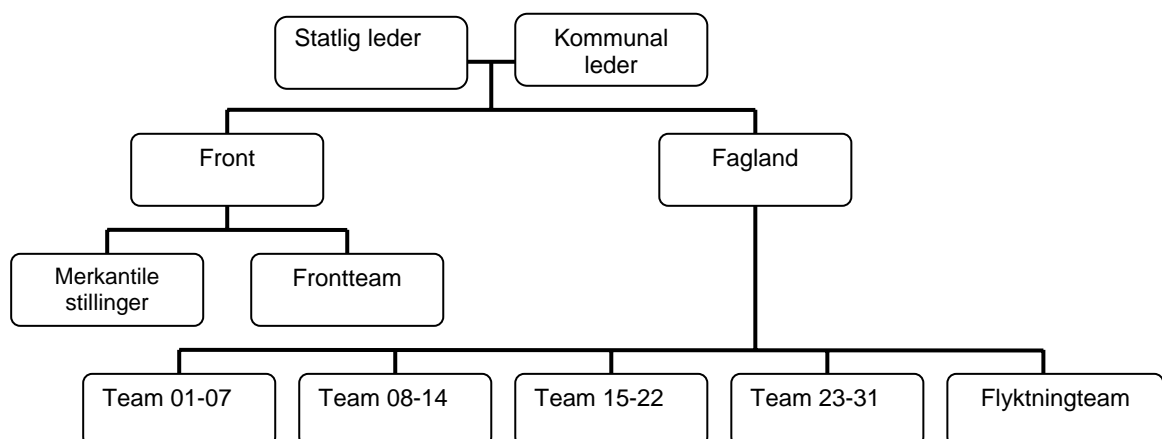
på forhånd gi tillatelse til dette. Informantenes anonymitet kan sikres gjennom å endre navn og andre identifiserbare kjennetegn (Thagaard, 2002, Kvale, 1996). Både kontoret der jeg gjennomførte mine intervjuer og mine informanter har blitt anonymisert. Under intervjuene spurte jeg om navn og alder, men denne informasjonen ble kun brukt til å skille informantene fra hverandre i analyseprosessen. Personopplysningene ble slettet etter analysene. I oppgaven er informantene kjennetegnet med et nummer, og hvilken av etatene de tidligere var ansatt i, for eksempel ”Informant 1, Sosialtjenesten”. Jeg valgte å gjøre det på denne måten fordi jeg ikke fant forskjeller mellom kjønn og alder, men derimot fant enkelte skiller mellom de tidligere etatene. I transkriberingen valgte jeg å bruke bokmål som en nøytral skriftform i alle intervjuene, siden dialekter, ordlegging og lignende kan bidra til å identifisere informantene.

## Kapittel 5 – Organisatoriske løsninger

Dette kapittelet er det første av mine analysekapitler, hvor jeg presenterer mine empiriske funn. I dette kapittelet skal jeg ta for meg de organisatoriske løsningene som NAV-kontor NN har valgt, og hva disse har hatt å si for samarbeid og arbeidsmiljø. En del av disse løsningene har blitt fastsatt gjennom rammene for reformen, som blant annet inndelingen i Front og Fagland, men lokalkontorene har også stått relativt fritt når det gjelder å velge andre organisatoriske løsninger. Jeg ønsker derfor å vise hva valget av todelt ledelsesmodell, inndelingen i tverrfaglige team og bruk av åpent kontorlandskap har betydd for samarbeid og arbeidsmiljø på kontoret.

### 5.1 Organisering av kontoret

Organiseringen av kontoret er vist gjennom organisasjonskartet i figur 5.1.



**Figur 5.1** Organisasjonskart over NAV-kontor NN

Som det fremgår av organisasjonskartet har kontoret valgt en todelt ledelse, og er delt inn i to avdelinger: Front (mottaksavdeling) og Fagland (oppfølgingsavdeling). I begge disse avdelingene er de ansatte delt inn i tverrfaglige team. Fronten er ett team, mens Fagland består av fire team som er delt inn etter brukernes fødselsdato, i tillegg er det et team som bare tar seg av flyktninger. I Fagland er teamene inndelt etter brukernes fødselsdato, og fungerer på den måten at Team 01-07 tar seg av brukere som har fødselsdato som begynner med datoene 1-7, Team 08-14 tar seg av brukere med fødselsdato som begynner med datoene 08-14 etc. I mottaksavdelingen har kontoret også merkantile stillinger. Dette er ansatte som ikke har bakgrunn fra de tidligere etatene, og som kun skal henvise brukerne videre til saksbehandlere. Jeg vil forklare de ulike enhetene og løsningene mer utdypende i resten av kapittelet.

## 5.2 Todelt ledelsesmodell

De to lederne på kontoret har ansvaret for statens og kommunens oppgaver og ansatte, og beholder sine fullmakter fra henholdsvis stat og kommune.<sup>30</sup> Lederne har resultatansvar for sine respektive oppgaver, men skal samle disse til felles lokale planer og resultatmål for hele kontoret. De skal fremstå som et enhetlig lederskap, og har felles ansvar for hele kontoret.<sup>31</sup> I følge mine informanter er både ansatte og ledelsen fornøyde med ordningen med to ledere, og de mener at dette har gjort overgangen til NAV enklere både for de ansatte og ledelsen.

*Jeg tror det å ha to ledere har vært en kjempefordel både i forkant, i etableringen av kontoret og nå i driftsfasen... (...) Jeg tror at det har vært nyttig i forhold til kontakten mellom leder og ansatt, i forhold til det at de statsansatte har en statlig leder og henvende seg til, og kommunalt ansatte har en kommunal leder og henvende seg til... (...) Jeg tror at en hadde slitt litt mer dersom en statlig leder skulle trykke gjennom endringer i forhold til de kommunalt ansatte, og motsatt dersom en kommunal leder skulle gjort det overfor de statlig ansatte... (Informant 4, Sosialtjenesten).*

Flere av informantene kommenterer likevel det at kontoret ikke har mellomledere. Dette kan gi økt press på lederne med saker som kunne ha blitt løst på mellomledernivå, og det kan også føre til at de ansatte kvier seg for å ta opp mindre saker med lederne.

*Det er litt rart at de to som leder har personalansvar i tillegg... jeg hadde ønsket at det hadde vært noen andre mellom, med personalansvar... Dermed må vi bry ledelsen med ting som fridager og ferie, personlige ting... det burde vært en personalansvarlig til å ta seg av sånt, for de har mer enn nok med ledelse... (...) Hadde det vært en personalansvarlig så hadde det gått bedre tror jeg... (...) vi hadde det der vi kom fra, og så hvor bra det fungerte der... For da hadde vi én personalansvarlig å forholde oss til, og var det noe lederen trengte å vite så tok NN det opp... De skal jo gjøre alt annet, med stillinger, budsjett og drift, og alt dette... det er mer enn nok... Kanskje de ikke visste omfanget av organiseringen, at de ikke forsto hvor stort det ble... kanskje de ikke så behovet for det... (Informant 11, Trygdeetaten).*

## 5.3 Inndelingen av kontoret

NAV-kontor NN ble delt inn i to enheter, og består av avdelingene, Fronten og Fagland. De ansatte kunne komme med ønsker om hvilken enhet de ville være i og hva de ville arbeide med. Ønskene ble stort sett fulgt opp av ledelsen i arbeidet med organiseringen.

---

<sup>30</sup> Dette ble hovedsakelig ønsket av fylkesledelsen, men det var ingen motforestillinger fra resten av organisasjonen på dette. I følge Monkerud (2008) er valg av todelt ledelse atypisk for de nye NAV-kontorene. Kun 5 % av kontorene har valgt denne løsningen.

<sup>31</sup> Denne informasjonen er hentet fra den lokale samarbeidsavtalen i kommunen der jeg gjennomførte min studie. Av hensyn til kontorets anonymitet har jeg valgt å ikke referere til denne verken i teksten eller litteraturlisten.



*Vi fikk spørsmål om hvor du ville være... Og jeg ville være her, for jeg ville være blant folk, og snakke med folk, for det er meg... jeg vil ikke sitte stille på et kontor, og se en sak og så ferdig med det... Vi visste hva arbeidsoppgavene ville bli i NAV-lokal kontoret... (...) og så lenge jeg skulle være i NAV lokal så var det det... Men jeg fikk jo spørsmål, om det var noe annet jeg kunne tenke meg... men jeg signaliserte at jeg ville fortsette å jobbe med det som jeg hadde jobbet med... (Informant 10, Trygdeetaten).*

I tillegg har kontoret valgt en løsning med tverrfaglige team, både i Fronten og i Fagland, og de ansatte sitter stort sett i åpent kontorlandskap eller felleskontor.

### **5.3.1 Fronten og Fagland**

Fronten har en mottakdisk hvor to merkantile ansatte tar i mot brukere og henviser dem videre til saksbehandlere nede i Fronten. Enkelte kontor har valgt løsninger der de ansatte også ruller mellom Front og Fagland, men denne løsningen brukes ikke på NAV-kontor NN. Bemanningen i Front er fast, men de ansatte ruller på ulike arbeidsstasjoner i mottaksområdet.<sup>32</sup> Enkelte ansatte sitter også på felleskontor eller enkeltpersonskontor. Rulleringen gjelder for tre uker av gangen og etter behov (som for eksempel sykdom) justeres denne rulleringen på morgenmøtet som holdes hver dag.

*I Fronten begynte vi alltid med morgenmøte, for å diskutere hvor vi skulle jobbe konkret den dagen... for der nede så har vi forskjellige stasjoner, noen står ytterst i Front og noen står lengre bak, for å avklare mer sensitive ting... i Fronten skal du egentlig bare avklare om du kommer til en samtale eller om du trenger mer bistand i Fronten... Og så har du noen som sitter inne på saksbehandlerkontor, for å ta seg av henvendelser... For eksempel hvis noen skal registrere seg som arbeidssøker, eller levere inn krav om dagpenger, så kommer de inn til en saksbehandler... Så det ble avklart på morgenmøte, hvor du skulle være den dagen... og det rullerte vi på... Det ble satt opp rotasjonslister, for tre uker om gangen, men det var jo alltid noe som skjedde, og vi måtte ha litt ekstra tilpasninger... (Informant 5, Aetat).*

I Fronten skal de ansatte ta seg av informasjon og enkle avklaringer, mens de ansatte i Fagland skal ta seg av tyngre saksbehandling og oppfølging, og har timeavtaler med brukerne. Brukere som trenger mer omfattende oppfølging skal derfor bli henvist videre til Fagland. NAV-kontor NN har valgt en løsning der saksbehandlerne i Front henviser brukerne videre

---

<sup>32</sup> Kontoret hadde tidligere en løsning der de ansatte i Fronten rullerte på å stå i mottaket, men etter en ny omorganisering er nå kun merkantilt ansatte som står her. Jeg kommer tilbake til denne omorganiseringen i kapittel 6.

etter skjønn, med utgangspunkt i tjenestene brukerne har behov for.<sup>33</sup> Saksbehandlerne i Fagland skal ta seg av tyngre brukere, blant annet brukere som har behov for lengre oppfølging eller behov for tjenester fra flere av de tidligere etatene (såkalte fellesbrukere). De ansatte i Fronten skal dermed være ”generalister” som skal kunne litt om alle fagfeltene. Selv om brukerne i Fagland skal fordeles etter fødselsdato, og dermed skal kunne følges opp av hvilken som helst saksbehandler, skal de ansatte i Fagland likevel være ”spesialister” som kan ha mer spisskompetanse om enkelte fagfelt.

### 5.3.2 Teamene

Som nevnt er de ansatte både i Fronten og Fagland delt inn i tverrfaglige team. Hensikten med teamene er å øke samarbeidet mellom etatene, og tilrettelegge best mulig for fellesbrukere, som har sammensatte problemer og behov. På ukentlige teammøter kan de ansatte søke bistand fra hverandre når det gjelder brukerne, samt diskutere nye arbeidsfelt og arbeidsmetoder.

*Vi har ukentlige teammøter hvor vi diskuterer, går kanskje gjennom det som har vært på ledermøtet, ting og forslag som kommer opp, endringer, ting som skal gjøres... og vi diskuterer saker hvis vi har felles brukere, for å finne den beste løsningen... Alle kommer med innspill, for alle sitter kanskje på informasjon som den andre ikke har eller vet om, og så diskuterer vi arbeidsmetoder i teamet... (Informant 10, Trygdeetaten).*

På de ukentlige teammøtene kommer det gjerne også frem om de har brukere som har behov for tjenester fra flere av de tidligere etatene (såkalte fellesbrukere), og disse sakene diskuteres i fellesskap. Dette gjelder hovedsakelig i Fagland. Saksbehandlerne kan dermed finne den beste løsningen for brukerne.

*Vi har jo en del fellesbrukere, både Sosial, Trygd og Arbeid, så vi samhandler jo, og ser hvordan vi kan finne de beste løsningene... Har de sosialstønad og har gått lenge der, og plutselig skal inn på for eksempel rehabiliteringspenger, da samhandler vi jo... for de har kanskje mer personlig kontakt med brukeren på Sosial enn det vi har vært vant med... og blir det problemer så er det der vi går, for de har kontakten (latter)... slik at vi får dem i alle fall på banen hvis det er noe... Så akkurat det er greit, for da får vi jo opplysninger som de kan sitte på som vi kan ha bruk for, og omvendt... så vi prøver å samhandle best mulig... Og det fungerer veldig bra... heldigvis, det gjør det... Hvis ikke så hadde det jo ikke vært noen mening med denne reformen... (Informant 10, Trygdeetaten).*

---

<sup>33</sup> Møller, Flermoen og Bergsgard (2004) skiller i Samordningsforsøkene også mellom direkte henvisning, der brukerne mer eller mindre automatisk overføres til Fagland, og varighetsbestemt henvisning, som tar utgangspunkt i hvor lenge brukeren har vært registrert.

Flere ansatte som sitter i Fagland har spesialfunksjoner som bygger på at de har spisskompetanse på bestemte felt, som for eksempel rusomsorg eller psykiatri. Disse personene er plassert i team på samme måte som de andre ansatte, men de kan også brukes av de andre teamene dersom det er behov for det.

*Spesialfunksjonene har alle blitt satt i team, for eksempel er det noen som jobber spesielt med rus... de sitter i et team men de server egentlig alle teamene... Jeg har ikke de i mitt team, men dersom jeg har noen brukere med rusproblematikk så bruker jeg de personene... (Informant 6, Aetat).*

I følge mine informanter har inndelingen i team bidratt til mye av fellesskapsfølelsen mellom de ansatte, og teamene har blitt velegnede arenaer for å skape forståelse og læring på tvers av de tidligere etatene. I teamene blir man kjent med hverandres kultur, praksis, handlemåte, virkemidler og historier, og informantene peker på at teamløsningen tjener til å fremme formålet for NAV-reformen. I Fagland oppdages fellesbrukere raskere, og tjenestene blir bedre tilpasset den enkelte bruker.

*Vi har organisert oss i tverrfaglige team... det er fordi vi har mange felles brukere... Og hensikten med hele reformen er jo best mulig service til brukeren og raskest mulig ut i aktivitet eller arbeid... Og det at vi sitter i tverrfaglige team gjør at vi veldig fort oppdager fellesbrukere, som kanskje har en sosialstønad i bunn, som har vært sykemeldt og som er registrert som arbeidssøker... vi oppdager fort at den personen har vært innom alle... Og når vi finner ut det får vi kartlagt behovene mye bedre enn hvis en skulle jobbet alene med en person... Så vi har organisert oss slik i forhold til målet med NAV-reformen... (Informant 6, Aetat).*

Det kan likevel virke som om mange av arbeidsoppgavene fremdeles blir fordelt etter hvilken etat de ansatte opprinnelig kommer fra.

*Det som vi også må tenke på er at her i Fagland så sitter faktisk vi fra kommunen og gjør kommunale oppgaver, og de fra staten sitter og gjør statlige oppgaver... jeg føler vi gjør mye av det vi gjorde på det gamle kontoret når jeg ser på de andre kollegaene som sitter i teamet... Det har vært snakk om, i forhold til det å spre kunnskapen, om vi på sikt skal gå over til å gjøre "alt", men det er ikke noe som er besluttet per dags dato... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

Problemet er derfor at teamene ikke fungerer helt etter intensjonene enda, men blir brukt mer som kanaler for å få tak i kompetanse som en ikke har selv enda, spesielt i Fagland. Informantene mine forklarer arbeidsfordelingen med at det er enklest slik i startfasen, og at dette kommer til å forandre seg etter hvert. Fra å jobbe med stort sett det samme som de har arbeidet med tidligere skal de ansatte i Fagland etter hvert begynne å fordele saker etter brukernes fødselsdato og ikke etter type sak. Gjennom arbeidet i teamene og samarbeid om

fellesbrukere skjer det dermed en gradvis fordelingen av arbeidsoppgaver på tvers av etatsgrensene.

*Slik det har vært organisert, så har man har gradvis blitt med på de andre etatenes arbeidsoppgaver... Da vi flyttet ned her så hadde jo jeg fremdeles mine brukere på min pult, som jeg skulle følge opp, og vi tok imot nye arbeidssøkere og jobbet med dem... Jeg sendte jo ikke en bruker som sa at han skulle registrere seg som arbeidssøker til en kollega på Trygd, som ikke hadde kompetanse på det feltet... det var ikke slik at jeg la en bruker som jeg hadde fulgt opp over på en kollega på Trygd, slik har det ikke vært... (Informant 5, Aetat).*

Siden de fleste saksbehandlerne her i tillegg fortsatt jobber individuelt med enkeltsaker, kan ordningen med team komme til skjule at arbeidsfordelingen fortsatt tilpasses hvilken etat saksbehandleren opprinnelig kommer fra. Flere av mine informanter kommenterer at kontoret fremdeles er inndelt etter de tidligere etatene. "Vi blir faktisk tre offentlige kontor inni et bygg... vi blir NAV ute, men ikke inne... det fungerer ikke innad i kontoret, der blir vi tre forskjellige etater..." (Informant 9, Trygdeetaten).

Inntrykket mitt er likevel at arbeidet i team fungerer bra for de ansatte, og det kom heller ikke frem under intervjuene at det hadde vært noen konflikter eller uoverensstemmelser i teamene, for eksempel langs de gamle etatsgrensene. Fordelingen av arbeidsoppgavene kan være en forklaring på dette.

*Det er jo vanskelig å si, for vi har jo ikke erfart at teamene ikke fungerer... for vi har ikke begynt å sammensmelte arbeidsoppgavene... Men hvis det ikke fungerer, så er det jo å ta det opp på et teammøte og diskutere: "Hvordan skal vi få dette til å fungere, hva kan vi gjøre alle som en for å bidra til at det fungerer slik som vi ønsker..." For ulempen må jo være hvis du oppdager at det er en i teamet ditt som du aldri får pratet med for du får aldri noen gode svar eller løsninger, at du må ut av teamet ditt for å søke kompetansen andre steder... det blir jo feil... Slik føler jeg at vi samarbeider veldig greit i teamene, vi har den nødvendige kompetansen, og hvis den ikke finnes så er det jo bare å finne ut hvem som besitter denne kompetansen... Er det noen på Sosial, på Arbeid, på Trygd som har noe som ingen andre har? (Informant 10, Trygdeetaten).*

### **5.3.3 Åpent kontorlandskap**

De ansatte i Fagland sitter i åpent kontorlandskap sammen med de to lederne. I Fronten ruller de ansatte på arbeidsstasjonene og felleskontor. Mine informanter forteller at det var mange, både i Front og Fagland, som var på forhånd skeptiske til løsningen med åpent kontorlandskap. Argumentene gikk på at dette kunne føre til støy og forstyrrelser i arbeidssituasjonen.

*På forhånd så jeg for meg at her kom det til å bli veldig bråkete, telefoner som ringer og slike ting... men det er jo alltid folk som er ute på et eller annet, så hvis det er ca 50 stk som skal være her, så er det 15-20 stk som ofte er vekke... Så jeg syns det var en opptur å komme her selv da... Men det er jo klart at du er jo veldig tilgjengelig da... så jeg ser for meg at en del, for eksempel søknader om uføretrygd der du må være veldig konsentrert, det vil det nok være litt vanskelig å holde på med i Fagland... (...) Jeg tror ikke det hadde blitt så bra dersom det hadde vært egne kontor til alle... (Informant 7, Aetat).*

Etter å ha prøvd løsningen med åpent kontorlandskap virker det derimot som om de fleste er godt fornøyd med dette, og mener at det har vært viktig for læringsprosessen og det å bli kjent med hverandre. Gjennom å sitte så tett, blir de ansatte mer fleksible, og det er lettere å ta kontakt med hverandre.

*Ja, du er mer fleksibel syns jeg... får ting fortære unna hvis det er noe du trenger hjelp til av andre... Så jeg syns jo det har vært en opptur egentlig, akkurat den biten der... Men vi er jo veldig fleksible ikke sant, du klarer å tilvenne deg de fleste ting... får du vite at dette skal være situasjonen din framover så blir det det, det blir en vane... (Informant 2, Sosialtjenesten).*

Informanter fra alle etatene peker på at det å sitte i åpent kontorlandskap har økt det tverrfaglige samarbeidet mellom de ansatte, og senket terskelen for å spørre hverandre om hjelp. De sier også at dette har bidratt til å øke fellesskapsfølelsen på kontoret og til økt kultursammensmelting mellom etatene. ”Når en er i den fasen vi er i nå er det mye lettere å få bygd opp tverrfaglighet når en sitter slik som dette... en får litt teamfølelse...” (Informant 8, Aetat). Problemer blir raskere løst siden man sitter så nær hverandre, og det er enklere å samarbeide både med nye og tidligere kollegaer. Som det fremgår av det neste sitatet mener de ansatte at det både er fordeler og ulemper ved løsningen med åpent kontorlandskap, men informantene mine var mest opptatt av å fortelle om fordelene ved dette.

*Jeg syns det har vært greit, jeg syns ikke det er noe problem... (...) Men det er jo både fordeler og ulemper med det å sitte i landskap, det er ikke slik at det er bare fordeler med det... Men jeg har tro på at det med kulturbygging er mye lettere å få til når en sitter samlet, og i tverrfaglige team... det er mer naturlig å spørre en fra en annen etat når en sitter slik, enn hvis en sitter på kontor... da hadde det kanskje blitt mer til at du hadde gått til de du kjente fra før... terskelen for å gå inn på et kontor er større... (Informant 8, Aetat).*

Informantene gir inntrykk av at de fleste ansatte foretrekker å sitte i fellesskap med de andre, og at de velger dette dersom de har muligheten til det. På kontoret finnes det også samtalekontor for møter med brukere, og ”stillerom” hvor de ansatte kan trekke seg tilbake dersom de trenger ro til å konsentrere seg.

*Vi har jo stillerom som du kan gå inn og sette deg ned og jobbe i fred og ro... mange ganger så kan nok det være litt lurt, for du kan bli litt avledet (latter) fordi det skjer ting rundt deg... og så blir du revet med og så sitter du og følger med, og så tenker du at: "nei, nå må jeg tilbake til mitt"... så hvis du har en bunke så kan det være greit å bare trekke seg vekk ja, og det kan vi gjøre... Det er jo folk her som har egne kontor, og det er jo helsemessige begrunnelser for det... de føler kanskje at de mister litt av fellesskapet fordi de sitter alene, men de er da stadig vekk ute med kaffe-koppen og sier hei og spør litt... og det er jo koselig, de må jo ikke bli satt til side fordi de sitter på et kontor... Men jeg syns det er veldig deilig av og til og kunne sette meg vekk, og bare sitte i fred og få gjort det jeg skal gjøre... (Informant 10, Trygdeetaten).*

Det virker likevel ikke som om disse stillerommene blir særlig brukt. Dette kan skyldes at det er tungvint for de ansatte å flytte arbeidsstasjonen sin inn på disse rommene.

*Men det gjør vi jo lite, i alle fall jeg... og jeg må bli flinkere til det... Men da skal du dra med deg alt, og da skal du flytte telefonen over, og da må du stenge telefonen og sette den over til den telefonen du er på, og sånt... så det gjør jeg lite ja, men jeg må bli flinkere til det, for å skjerme meg selv... Det kan du jo tenke deg, du har vært vant med å ha et kontor for deg selv, og plutselig skal 46 ansatte inn på "mitt kontor" (latter)... men det går stort sett greit nå... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Det kan virke som om løsningen med rullering på arbeidsstasjoner og felleskontor i Fronten ikke fungerer så bra som løsningen med faste plasser i et åpent kontorlandskap i Fagland. Som en av informantene kommenterer, er det i Fronten en del frustrasjon på at de ansatte ikke vet på forhånd hvor de skal sitte, og at pultene heller ikke er tilpasset at ulike personer skal bruke dem.

*Ingen har kontor, vi skal ikke ha faste kontor... det skal være slik at hvem som helst kan sitte på det kontoret, og hvem som helst kan sitte på det kontoret... Nå blir jo det ordnet med at vi får hev-og-senkbare pulter, som det ikke var før... det ble jo et problem – det var en stor person som satt en dag, og plutselig neste dag var det en liten... det var en slike ting, og folk blir litt ute av seg, hvor har jeg vesken min i dag, jeg tror jeg setter den igjen i garderobeskapet... Så det var ingen som hadde faste pulter... (...) Men de som sitter ute her de har ingen faste kontor... en dag er de på stasjon 1, og en dag er de på stasjon 2, (...) det er stasjoner som sirkulerer rundt... Jeg jobber ikke så mye på den måten... så jeg bare hører... det var vel litt av et sjokk at ingen skulle få kontor, alt skulle være åpent landskap og sånt... (...) Jeg har ikke problemer med det, men det er jo helt individuelt, noen klarer å koble ut, noen klarer det ikke... Jeg tør ikke si hva flertallet syns, her nede vet jeg at frustrasjonen går på at de ikke har en fast pult, det hører vi stadig vekk... (...) Vi har møte hver morgen kl halv 9, og da får vi vite hvor vi skal sitte... Telefonen er veldig jo god å ha, for den drar folk med seg... der har vi nummer som vi legger inn, så når vi slår de på telefonen så kommer telefonen til dem... Så den må tas ut, og med en gang vi kommer til et annet kontor så slår vi oss inn... så da er jo telefonen åpen og med oss hele veien... Men vi vet jo hvem som er i Front, og da finner vi de her nede... Det er verre med de [peker opp, min kommentar], de sitter jo på pulter, altså de har faste pulter,*

*men i åpent landskap, i Fagland... der er også alt åpent, og så er det samtalerom... (...) Men det er kanskje ting som går seg til... du er alltid trygg på det du har hatt, det er det som kommer som... du prøver å holde igjen... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Selv om det kan virke som organiseringen fungerer bedre i Fagland enn i Fronten, var det ingen som kommenterte at de ønsket å gå tilbake til løsningen med separate kontor.

## **5.4 Faglig og sosialt samarbeid**

Det faglige samarbeidet mellom de ansatte på kontoret synes å være godt. De tverrfaglige teamene bidrar til at samarbeidet på tvers av de tidligere etatene øker, og det at de ansatte sitter i åpent kontorlandskap gjør at terskelen for å spørre hverandre om hjelp blir lavere.

*Det er jo klart, vi har jo kommet nærmere hverandre, både NAV Arbeid og NAV Trygd... vi samarbeider jo på en helt annen måte i dag enn vi gjorde før vi flyttet... Vi er jo mye mye tettere, det er jo bare å lette seg fra stolen og så kan du diskutere en trygdesak, eller attføring... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Økt tverrfaglig samarbeid mellom etatene gjør også at de ansatte tenker annerledes om sakene de holder på med, og de mener dette fremmer målsettingen til NAV.

*Vi tenker annerledes... bare det at vi diskuterer sak, at en kan gå på en type kurs, eller praksisplass, at det gjelder også folk som for eksempel er sykemeldt og folk på rehabiliteringspenger... det setter helt andre tanker i sving hos den som jobber med saken... (Informant 8, Aetat).*

Når det gjelder arbeidsmiljøet og forholdet til nye og tidligere kollegaer, svarer alle informantene at de synes dette er bra og at det blir stadig bedre. Dette bygges opp gjennom team, faglig samarbeid, og særlig det at de ansatte sitter i åpent kontorlandskap.

*Vi blir bedre og bedre kjent fordi vi ser hverandre daglig... (...) Du lærer folk å kjenne på en litt annen måte enn bare et fjes (latter)... så jeg syns vi er en gøyale gjeng, vi har mye humor... og vi sitter jo i landskap så det blir mye latter, og du hører på en samtale, ikke sant, og du lærer litt av det også... (...) Så jeg syns det går veldig greit jeg... Vi prøver jo å ta hensyn til hverandre så godt vi kan når vi er i Fagland (latter)... (...) jeg tror ikke det er noen som føler seg utstøtt, eller satt på sidelinjen, i hvert fall ikke som jeg har oppfattet det... (...) Jeg har i alle fall ikke problemer med relasjoner til noen... Vi må jo prøve, for vi er jo her, vi må jo snakke sammen og samarbeide... Så jeg tror alle prøver å yte sitt beste... (Informant 10, Trygdeetaten).*

Enkelte informanter fra Aetat og Trygdeetaten kommenterer likevel at ansatte fra Sosialtjenesten ofte søker til hverandre, og at de står litt utenfor resten av arbeidsmiljøet. Det virker særlig som Aetat merker størst forskjell mellom seg selv og Sosialtjenesten,

*I mitt team merker jeg at jeg jobber tett med de som jeg jobbet med tidligere, og*

*Trygd, og så sitter den fra Sosial litt for seg selv og jobber med sine ting... så det er litt kulturforskjeller innad i teamet også... Men så jobber vi hele tiden med å ta opp tverrfaglige saker for å få en felles forståelse og plattform... Jeg har ikke vært så tett på de andre, jeg har vært mest i mitt eget team og jobbet med dem... Jeg kjenner litt på kulturforskjellen innimellom, men jeg føler likevel at vi er på rett vei, folk er positivt innstilt, og jobber mot et felles mål... (Informant 6, Aetat).*

## **5.5 Oppsummerende betraktninger**

NAV-kontor NN har valgt en toleder-modell for sitt kontor, og de ansatte er organisert i tverrfaglige team. Organiseringen av kontoret ble vedtatt i samarbeid mellom stat og kommune, på bakgrunn av tidligere samarbeid mellom etatene. I følge ledelsen ønsket man en integrert modell både når det gjaldt organiseringen og den fysiske utformingen for å ta NAV-reformen ”på alvor”.

Den todelte ledelsesmodellen fungerer bra både for de ansatte og ledelsen selv. Informantene mener løsningen med både statlig og kommunal ledelse har gjort det enklere å implementere reformen enn dersom det bare hadde vært én felles leder. Det kommer likevel frem at de ansatte forholder seg til og bruker begrepet ”sin” leder, altså at de kommunalt ansatte forholder seg til kommunal leder, og de statlige ansatte forholder seg til statlig leder. Dette gjelder i hovedsak dersom det tas opp saker som reflekterer den tidligere etatsinndelingen, dersom de ansatte har mer generelle spørsmål tas dette opp med hvilken som helst leder. Valg av toleder-modell kan fremstå som en bekreftelse på at kommune og stat er to separate deler av NAV. Informanter fra Trygdeetaten kommenterer også at de ikke har en ”egen” leder som forstår deres arbeidsmetoder, mål og organisasjonskultur. Flere informanter mener i tillegg at det er uheldig at kontoret ikke har en mellomledelse, og at de derfor må ta opp også mindre saker med den øverste ledelsen.

Organisatoriske løsninger som inndelingen i team og åpent kontorlandskap har i følge informantene bidratt til samarbeid og fellesskapsfølelse på kontoret, men det kan virke som om disse løsningene skjuler en fortsatt etatsspesifikk arbeidsdeling. Teamene bidrar til at man lettere enn før fanger opp fellesbrukere, men kan skjule at fordelingen av arbeidsoppgaver fortsatt gjøres etter hvilken etat man opprinnelig kommer fra og hva man har jobbet med tidligere. De ansatte fremhever at denne løsningen kun skal brukes i oppstartsperioden, og at målsettingen er at de etter hvert skal fordele brukere etter fødselsdato. Selv om denne løsningen fungerer godt for de ansatte blir den ikke sett på som den ”rette” måten å gjøre ting på.



## Kapittel 6 – Reformprosessen

Dette kapittelet omhandler reformprosessen, og de ulike fasene de ansatte gjennomgikk i forberedelsene, omstillingen og driften, i forhold til hvordan de ansatte opplevde implementeringen av NAV-reformen, mengden av informasjon de fikk i forkant av sammenslåingen, faglige og sosiale tiltak, og opplæring. Deretter redegjøres det for hvordan de ansatte har opplevd det å få nye arbeidsoppgaver, arbeidsmengden under sammenslåingen og hvordan driften har fungert etterpå.

### 6.1 Forberedelser til sammenslåingen

#### 6.1.1 Informasjon til de ansatte om reformen

Det virker som om ansatte i alle etatene ble godt informert om hvilke endringer reformen kom til å medføre for dem og deres arbeidssituasjon. Dette gjaldt både informasjon om arbeidet med kontorbygget og generelt om de nye arbeidsoppgavene.

*Det ble gitt mye generell informasjon på møtene... Informasjon om bygget her, hvor langt de hadde kommet på det... informasjon om arbeidet med grensesnitt, for en har skilt ut økonomibiten fra det vi jobber med her... her skal vi bare jobbe med oppfølging, og så er det en annen enhet som fatter de økonomiske vedtakene, så det er noen grensesnitt opp mot det... Det var en del informasjon som gikk på stillinger, fordi Aetat NN har behandlet hele regionen og hadde en del midler i forhold til det... (Informant 6, Aetat).*

Enkelte informanter kommenterer at var mindre informasjon i slutten av prosessen enn det var i begynnelsen. Trolig var det i den siste fasen at de ansatte hadde mest behov for informasjon, siden det da var helt avklart hvilke arbeidsoppgaver de kom til å få og hvordan ting kom til å fungere på kontoret. Dette kan ha ført til unødig stress for de ansatte i sammenslåingsperioden.

*Det var veldig mye som ikke dreide seg om din rolle som saksbehandler i denne etaten... for det er ting som har kommet etterhvert – hvordan vi skulle jobbe sammen når vi kom under ett tak, hvilke rutiner... Vi holder fortsatt på å finne ut av det – hvordan blir mitt arbeid fremover? (Informant 10, Trygdeetaten).*

Det virker likevel som om de ansatte var klar for å flytte sammen, selv om ikke alt var på plass enda.

*Da det ble bestemt at vi skulle flytte sammen hadde vi følt en god stund at – nå var det på tide... Da måtte vi flytte sammen, selv om ikke alt var helt på plass... (...) Ja, vi har fått nok informasjon, og forberedelsene fram til det, de har jo vært ok de... men du ser i ettertid at det er faktisk en del rutiner som ikke er på plass, og som har skapt litt, ikke konflikter, men folk har vært stresset, folk har blitt irritert, og det har vært mumling i krokene... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

### 6.1.2 Tiltak

I tiden før sammenslåingen var det mange tiltak for de ansatte, blant annet samlinger om kulturbygging, hospitering og prosjektgrupper. Det var også en rekke sosiale tiltak for de ansatte, der hovedformålet var at de ansatte skulle bli kjent med hverandre. Tiltakene ble i hovedsak igangsatt av ledelsen, enten lokalt eller sentralt.

#### Møter og samlinger

Det var møter både nasjonalt og på lokalt plan i forkant av NAV-reformen der man diskuterte hvordan reformen kom til å påvirke de ansatte. Mange av møtene foregikk internt i de ulike etatene, mens andre møter var felles. På fellessamlingene fikk de ansatte begynne å bli kjent med hverandre, og lære om hverandres kultur og arbeidsmetoder.

*Vi har hatt møter både før vi ble et NAV-kontor, og før vi flyttet sammen. Og vi har også hatt møter i forhold til ansatte. Etter hvert ble det dannet grupper av ansatte der de ble kjent med hverandre, hverandres kultur og arbeidsmetoder. Og der de etter hvert satte seg ned og diskuterte saker, brukersaker, for å finne raskere løsninger. (Informant 1, Sosialtjenesten).*

De ansatte deltok også på flere omstillingsseminarer, der de mer formelt gikk gjennom deler av hverandres fagfelt, og omstilling generelt.

*Og så hadde vi en del samlinger, både i forhold til fag, til kultur og omstillingsarbeid... det var noe minst en gang i måneden tror jeg, (...) i alle fall annenhver måned... Noen av de var fagsamlinger, der en gikk gjennom for eksempel rusfeltet og fikk fagpersoner til å beskrive det, litt påfyll faglig, andre ting kunne være for eksempel Folketrygdloven, der en av juristene fra Trygdekantoret gikk gjennom forskjellige kapitler i Folketrygdloven... Og så hadde vi mer omstillingsbolker, der det handlet om for eksempel: Hva skjer med meg når jeg er i omstilling? Hvilke teknikker kan en bruke?, og en del slike ting... Vi hadde vel tre-fire samlinger på det også... (Informant 8, Aetat).*

#### Kulturbygging

En del av disse samlingene gikk direkte på hvordan kontoret kunne bygge opp en felles organisasjonskultur.<sup>34</sup> ”Det var en del som gikk på kultur... Vi hørte mye om at det var kulturforskjeller og sånt... så det gikk en del på det, kulturforståelse...” (Informant 7, Aetat). Her fikk også de ansatte møte hverandre og bli kjent.

---

<sup>34</sup> I intervjuene ble informantene spurt en rekke spørsmål som gikk på organisasjonskultur og oppbygging av denne, men de ble ikke spurt direkte om hva de legger i begrepet. Som jeg har forstått det i forhold til eksemplene de bruker, virker det som om informantene fokuserer på bl.a. fellesskapsfølelse, felles mål og felles begreper.

*Vi hadde en del tiltak i forhold til kulturbygging og slike ting, som var bra... ja, møttes og det var ok... Vi hadde vel noen velferdstilstelninger i sammenslåingsperioden, og det var jo for å bli kjent... det var både sosialt, og fagmessig innen enkelte ting, men gikk helst på kulturbygging... det var tross alt tre kulturer som skulle slås sammen... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Flere informanter kommenterer at det burde blitt lagt enda større vekt på kulturbygging i sammenslåingsperioden.

*Vi kunne jo lese om intensjonene med NAV, men kulturbygging i forhold til det at vi var tre kulturer som skulle inn i én, det jobber vi vel ennå for å få etablert... (...) Vi hadde kurs i forhold til kulturbygging før vi flyttet inn her, men det var bare en halv dag... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

### **Sosiale tiltak**

I tillegg til faglige samlinger og kurs, var det også sosiale tiltak for de ansatte som bilrebusløp, lønningspils, og felles fester og sammenkomster. Disse ble initiert både fra ledelsen og de ansatte, og bidro også til at de ansatte fikk møte og bli kjent med sine nye arbeidskollegaer i forkant av sammenslåingen.

*Vi har hatt bilrebusløp, vi har jo hatt et julebord... vi hadde en svær samling hvor vi hadde underholdning fra sør-fylket og hvor disse lederne våre, lederteamet, hadde noen innlegg (...), og det var kjempemoro, med middag og en fest etterpå, og dans... Pluss at det har vært forsøk på noen lønningspils... hvor vellykket det har vært det vet jeg ikke, for jeg har ikke vært der selv (latter)... Men det har vært en del sosiale tiltak... Nå skal vi i slutten av måneden også ha et nytt bilrebusløp, med "nogot attåt" etterpå... (Informant 10, Trygdeetaten).*

Enkelte informanter kommenterer at deltakelsen ikke var stor på disse arrangementene, og at når det gjelder sosiale arrangement har det lett for å bli slik at det er de samme som møter opp hver gang. Kontakten som ble opprettet mellom de ansatte ble heller ikke fulgt systematisk opp. De ansatte fikk møte hverandre, men de ble ikke særlig kjent.

*Ja, alt fra bowling og slike ting... Men hvis du er på lønningstreff eller bowling så er det lett at det er de samme som er med... (...) og vi hadde ikke noen samhandling med dem videre... og så var det kanskje tre måneder til neste gang... det var ikke noen kobling underveis... så de som du ble litt kjent med, du holdt ikke kontakten videre med dem, du hadde ikke noe å samhandle med dem om... (Informant 7, Aetat).*

På spørsmål om de følte at de hadde blitt kjent med sine fremtidige kollegaer før sammenslåingen, kom det frem at dersom de kjente noen fra før var det stort sett gjennom faglig samarbeid mellom etatene fra tiden før sammenslåingen.

*Nei, ikke mange, det gjorde jeg ikke... Hadde tre-fire stykker på Trygd som jeg visste godt hvem var, og så hadde jeg to-tre stykker på Sosial som jeg hadde vært en del i*

*kontakt med... Grunnen til det var jo at når jeg jobbet som saksbehandler så ble saksmengden styrt av datoer, og noen på Trygd hadde samme datoer... og da ble det til at jeg tok kontakt med de som hadde mine datoer, og på Sosial også... (...) Med gamle Trygd så hadde vi trekantsamtaler og basismøter, der brukerne var representert, rådgivende lege, saksbehandler og saksbehandler på Trygd... (Informant 6, Aetat).*

De fleste tiltakene, både sosiale og faglige, var frivillige. Siden de fleste hadde mye å gjøre på i forbindelse med flyttingen og kurs, kan dette ha bidratt til at mange nedprioriterte disse samlingene.

*De fleste [samlingene, min kommentar] var frivillige, og det som foregikk på dagtid var de fleste med på... hvis en ikke hadde for stor saksmengde til å ta seg fri så tror jeg de fleste deltok... På kveldstid var det jo enda mer frivillig... Der var det også relativt bra oppmøte, men der deltok ikke alle hele tiden... All denne fellesopplæringen vi hadde, de aller fleste samlinger foregikk når vi hadde felles lunsj i forkant eller etterpå, slik at det var en sosial bit med det også, ikke at vi bare satt og tok imot... (Informant 6, Aetat).*

### **Prosjektgrupper om organiseringen**

Da lokalet og plassering begynte å bli fastsatt ble det satt ned grupper med representanter fra de tre etatene, som blant annet skulle planlegge den fysiske utformingen av kontoret.

*Vi hadde møter, vi kom sammen, vi dannet grupper... det ble satt ned egne grupper som skulle se på lokaler, den fysiske utformingen av hele bygget... for at vi skulle trives og ha det greit her (latter)... Og så var det egne grupper, samarbeidsgrupper, fra tre etater... Det har vært masse grupper, masse arbeid som har foregått i forkant her... for å gjøre dette mulig... (Informant 10, Trygdeetaten).*

De ansatte ble dermed deltakende i prosessen med å utforme sin arbeidsplass, og de fikk en nær tilknytning til kontoret og sine nye arbeidskollegaer. Hovedsakelig gjaldt planleggingen organiseringen av Front og av Fagland.

*Fortrinnsvis så var det to prosjektgrupper som gikk på hvordan vi skulle organisere arbeidet her... Faglandgruppen tok for seg hvordan vi skulle jobbe, hvordan gamle Trygd, Sosial og Aetat skulle jobbe sammen i oppfølgingen av yrkeshemmede og arbeidssøkerne som trenger tett oppfølging over lengre tid... Og så var det en prosjektgruppe som gikk på Front (...), de prøvde å organisere og komme frem til noen forslag til hvordan de kunne organisere det arbeidet... Alt gikk jo på hvordan vi skulle få de tre etatene til å jobbe sammen, og prøve å finne nye arbeidsmetoder, eller organisering, slik at det skulle bli én etat, ikke tre kontor i ett bygg... Vi utarbeidet tre forslag til organisering og leverte det til styringsgruppen... så tok de utgangspunkt i det når de kom fram til den organiseringen som vi har i dag... (Informant 6, Aetat).*

## Hospitering

De fleste informantene nevnte hospitering i forbindelse med tiltak i forkant av sammenslåingen. Hospiteringen gikk ut på at de ansatte ble plassert på de andre kontorene, for dermed å få et inntrykk av de andre etatenes arbeidsoppgaver.

*De hadde også et hospiteringsprosjekt, at man rullerte... for eksempel to fra Aetat hadde en dag eller to på Trygd, og på Sosial, og så kunne det skifte... Jeg var ikke med på det, for det var mer frivillig fikk jeg inntrykk av... Når vi åpnet her, (...) måtte jeg ta imot henvendelser på alle områder... jeg kjente jo til Aetat sitt gamle arbeidsområde, men visste fremdeles lite om for eksempel Trygd og Sosial... Kanskje jeg hadde visst mer om jeg hadde vært med på den hospiteringen, men som sagt det var ikke jeg med på... Men det er kanskje noe som hadde vært en idé at hadde vært mer forsert... Men så kommer det også an på hva den hospiteringen går ut på... om det bare er å sitte og snakke med noen, eller om du faktisk får være med i arbeidsoppgavene... Det vet jeg jo ikke helt hvordan var... (Informant 5, Aetat).*

Selv om de fleste informantene nevner hospitering og var positive til det, virket det likevel ikke som om det var særlig stor oppslutning om dette tiltaket.

*Nei, jeg var ikke med på det... men det var jo en uke på de forskjellige kontorene... Da fikk du jo treffe personer i, jeg tror kanskje det var tre dager eller noe sånt... så det var jo en god idé da (latter)... men nei, jeg var ikke med på det heller jeg... (...) det passet ikke... Men hele ideen om NAV syns jeg er helt topp da, det var ikke slik at jeg boikottet det eller noe (latter)... (Informant 7, Aetat).*

Som de to informantene fra Aetat nevner her hadde kanskje oppslutningen vært bedre dersom ikke dette hadde vært frivillig for de ansatte å være med på. Av mine 11 informanter var det kun en som hadde vært med på hospiteringen.

### 6.1.3 Opplæring og kompetanseoverføring

For å gi de ansatte opplæring i de nye arbeidsoppgavene og verktøyene som brukes i NAV, ble det i forbindelse med reformen laget en kompetansepakke som alle ansatte skal gjennom. Dette gjelder særlig datasystemene som de tidligere etatene har tatt med seg inn i NAV. Aetat sitt system, Arena, skal være fellesprogrammet som det meste av brukeroppfølgingen skal foregå i, men systemene til Trygdeetaten og Sosialtjenesten skal også fortsatt brukes.

*Nå er det slik at fylket har opprettet det som blir kalt for "Etableringsprosjektet", som skal hjelpe alle kommuner til å etablere NAV-kontor... og de har satt sammen en kompetansepakke som de mener alle kontorene må tilby sine ansatte, for at de skal være i stand til å fungere, komme i gang som et NAV-kontor... Så kursvirksomheten nå er jo en helt annen enn den var tidligere, mye mye høyere... Men nå i NN så begynner vi vel nå å nærme oss slutten, tror jeg... Men altså, det er jo mange kurs utover hele fylket nå, det er jo ikke alle kontor som er etablert ennå... (Informant 5, Aetat).*

De ansatte har fått kurs i de nye systemene, men det virker som det meste av opplæringen har foregått mer uformelt hvor de ansatte lærer av hverandre ”skulder-til-skulder”.

*Det kommer, med lærdom, og det at du sitter skulder-til-skulder, at du har folk rundt deg som kan bidra... og så har vi jo disse kontormøtene, vi snakker av og til om tiltak, noe blir presentert der slik at alle skal vite om det... (...), og det er nyttig, for du lærer stadig vekk noe nytt, og du har flere muligheter i systemet til å hjelpe enn det du hadde før... (...) Nå kan jeg gjøre alt selv, men jeg må bare søke bistand hos kollegaene mine, for måten å gjøre det på... (Informant 10, Trygdeetaten).*

De meste av kursene og opplæringen ble satt i gang etter flyttingen, og alle mine informanter uttrykte frustrasjon i forhold til dette. Frustrasjonen gikk stort sett på at de mente ledelsen ikke prioriterte dette nok i tiden før sammenslåingen.

*Dersom alle hadde vært på samme nivå når vi flyttet... nå er vi jo ikke det... Når det kommer en bruker ned her, som har en henvendelse, så vet de ingenting om det for de kan ikke gå inn på systemene og se... de har ikke satt seg inn i systemet... Det syns jeg ledelsen burde tatt mer alvorlig... (...) Ledelsen burde nok ha prioritert det, for nå er det opp til den enkelte, hvor fort det skal gå... og det er mange som ikke er inne i det... Og dersom vi skal gi råd og veiledning til andre NAV-kontor, så vil jo jeg råde de til å bruke tid på det, at de ansatte blir samkjørt på de viktige tingene... Det er klart det er ting her som er viktigere, for eksempel at brukerne får ytelsene sine når de skal... men på det nivået her, hva du skal forlange av de ansatte, når de er oppe og går, der har det ikke vært nok trykk fra ledelsen... Det er ingen som har brydd seg om at vi kan dette, hvor mange som kan det, og hvilket nivå det ligger på... Jeg mener at det burde ha blitt lagt opp til en forståelse av at innen et visst tidspunkt så måtte alle opp på et visst nivå... for det er veldig sprikende ... nå snakker jeg om de fra Sosialtjenesten... (...) Men min situasjon er slik at jeg syns det går greit, jeg har ikke hatt problemer... Jeg tror at det er andre folk som har mer problemer... (Informant 2, Sosialtjenesten).*

Siden opplæringen ikke kom i gang før etter flyttingen ble tiden etterpå stressende for de ansatte, og de første ukene etter sammenslåingen beskrives som veldig hektiske. Den daglige driften av kontoret skulle opprettholdes samtidig som de ansatte skulle få opplæring og gå på kurs, men kontoret fikk heller ikke tilført ekstra ressurser i denne perioden.

*Vi hadde stengt to dager når vi flyttet, og da hadde vi opplæring... det var begynnelsen på opplæringen... Etterpå telte jeg at jeg var borte 15 dager på kurs, og det var ingen som gikk inn og gjorde jobben min... det var tøft... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

## 6.2 Omstilling og drift

### 6.2.1 Nye arbeidsoppgaver

De ansatte fikk komme med innspill til den praktiske organiseringen av arbeidet gjennom prosjektgrupper og medarbeidersamtaler, og de fikk også komme med ønsker om hvilken avdeling de ønsket å jobbe i.

*Alle har så langt som mulig vært deltagende i prosessen, og fått kommet med sine innspill... Det har gått i forhold til organiseringen, i forhold til inndeling, i forhold til team... Det var ingen som fikk si hvilket team de ønsket å være i... (...), i forhold til at: "jeg vil ikke i det teamet, for jeg liker ikke den personen..." Slik har det ikke vært, vi har blitt plassert i team, og det er det lederne som har bestemt... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

Selv om det var ledelsen som bestemte sammensetningen av teamene virker det som om de ansatte generelt var fornøyde med inndelingen, og med den innflytelsen de fikk ha på sine nye arbeidsoppgaver. Enkelte informanter, særlig de som jobbet i Fronten, kom likevel med noe kritikk av at en del av informasjonen som gjaldt den enkeltes arbeidsoppgaver kom sent.

*Vi visste ganske sent hvilke grupper vi skulle være i, hvilket team vi skulle være i... og vi var spente på det... Informasjonen kom også sent om hvor du egentlig skulle være, om du skulle være i Fagland eller om du skulle være i Fronten... Det var en gruppe som ble satt ned, med ansatte fra alle de tre tidligere etatene, som skulle jobbe med hvordan Fronten skulle være organisert, og det var uenigheter i den gruppen også om hvordan det skulle organiseres... Det gjorde også at en var veldig usikker på hva en skulle jobbe med, og det ble ikke skikkelig tatt tak i det fra ledelsen sin side... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

### 6.2.2 Arbeidsmengde under sammenslåingen

I følge informantene var både ansatte og brukere frustrerte i oppstartsperioden. De ansatte på grunn av at de måtte bruke mye tid på kurs og opplæring, og brukerne på grunn av saksbehandlerne ikke var tilgjengelige. Informantene kommenterer derfor at sammenslåingen av kontoret burde blitt organisert annerledes.

*I begynnelsen hørte brukerne at nå skulle alt bli så mye bedre, men de fikk jo aldri tak i oss (latter)... og det var fordi vi måtte ha alt dette her for å i det hele tatt kunne være oppe og gå... Et av hovedmålene var faktisk at vi skulle vente med alt dette til vi var et NAV-kontor... personlig så syns jeg jo at dette burde blitt gjort i forkant... Også siden vi da hadde blitt mye bedre kjent med kollegaene våre... for når du sitter jo to-tre dager på kurs da blir du kjent altså... Men det ble kjørt helt i begynnelsen, og det var kaotiske tilstander for alle (latter), og brukerne var temmelig fortvilet... men vi gjorde*

*så godt vi kunne, og jeg tror vi har overlevd ganske bra (latter)... (Informant 10, Trygdeetaten).*

Som nevnt fikk ikke de ansatte på NAV-kontor NN særlig opplæring før kontoret ble etablert. Informantene forteller at de ansatte ofte følte at de ikke fikk utført arbeidsoppgavene sine tilfredsstillende mens de var på jobb, siden mye av tiden ble brukt på opplæring og kurs, i stedet for på brukerne. Samtidig kommenterer mange at den intensive etableringsfasen også førte til at de ansatte ble godt kjent med sine nye kollegaer. Siden alle var i samme situasjon ble terskelen for å hjelpe hverandre lavere.

*Det var selvfølgelig noe du kjente på når du kom hjem at du kanskje ikke følte du hadde gjort så veldig mye fornuftig, fordi du hele tiden måtte spørre kollegaer... (...) Det er klart at når du går hjem etter en dag og føler du bare har gjort 20 % av det du virkelig kan, og resten har du måtte spørre kollegaer om, så er jo det en annen situasjon... men det venner du deg til... Når vi flyttet her så tenkte jeg at dette er en "ny" jobb... jeg gikk ikke inn og trodde at nå har jeg bare flyttet arbeidsplass, jeg visste at dette var en ny jobb... Og da er det jo alltid naturlig at du må ha opplæring, du må spørre og lære deg de tingene som hører til jobben... Og det var det som var så bra syns jeg, for det var aldri noen som sa for eksempel: "åh, jeg har ikke tid"... de var alltid hjelpsomme, for de trengte jo det samme selv, de måtte ha det fra meg på andre områder... Så det var en veldig god følelse, at selv om du følte at du ikke visste nok, så hadde du gode opplevelser med kollegaer, ble kjent med kollegaer, og fikk bekreftet at man kunne jobbe godt sammen... (Informant 5, Aetat).*

### 6.2.3 Omorganisering i Fronten

Det virker som kontoret hadde særlige utfordringer med å få Fronten til å fungere, og da jeg gjennomførte mine intervjuer var kontoret i gang med en ny omorganisering av denne avdelingen.<sup>35</sup> På grunn av manglende kompetanse på nye arbeidsområder, og for å gjøre arbeidet overkommelig i etableringsfasen, ble brukerne hovedsakelig henvist videre til saksbehandlere som hadde kompetanse på fagfeltet og ikke til den saksbehandleren som til enhver tid var ledig. Brukere som hadde behov for tverrfaglige tjenester ble dermed sendt fra saksbehandler til saksbehandler på samme måte som før sammenslåingen.

*I starten så hadde vi tre fronter for at vi ikke skulle knekke helt ryggen... Men nå ser en at da blir brukeren likevel sendt fra person til person når han har forskjellige spørsmål... og så er det også veldig sårbart i forhold til ferier og slike ting, for hvis noen er syke som har det fagfeltet, så må de erstattes med den samme kompetansen oppe fra... (Informant 8, Aetat).*

---

<sup>35</sup> Etter kontakt med kontoret et halvt år etterpå fikk jeg vite at de var i gang med enda en omorganisering i Fronten.



Køen av brukere hadde en tendens til å stoppe opp i mottaksdisken på grunn av at brukerne ikke ble direkte henvist til saksbehandlere. I tillegg var avdelingen sårbar dersom noen var borte fra arbeidet på grunn av kurs, sykdom eller ferie. Avdelingen fungerte dermed ikke som den skulle, noe som gjorde at det ble ekstra travelte og usikkert for de som arbeidet i Fronten.

*Jeg så også at det var en del frustrasjon fra de kommunalt ansatte, fordi de følte de ikke fikk nok tid til å følge opp brukerne sine, de ble "spist opp"... det har det jo blitt en endring på nå, at en av de merkantile skal stå nede og ta imot, og henvise videre... slik at folk faktisk skal få mer tid til oppfølging... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

De fleste av mine informanter kom også med kritikk mot gjennomføringen av den nye omorganiseringen.

*Nå er det jo snakk om en ny omorganisering allerede nå... etter et halvt år så skal vi omorganiseres nede igjen... fordi det ikke fungerer... Men vi har jo ikke gått inn i forhold til konflikthåndtering her, og sett hva det er for noe, en har bare omorganisert... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Ulike faglige innfallsvinkler kan ha ført til at de ansatte hadde ulikt syn på hvordan avdelingen fungerte og hvorfor omorganiseringen ble foretatt.

*Omorganiseringen har jo vært et resultat av at vi så at det ikke fungerte... og i forhold til at ansatte sa at "vi kan ikke ha det slik som dette, det går ikke, vi klarer ikke å følge opp folk, korttidsoppfølgingen fungerer ikke"... Men jeg tror nok ikke alle var enige i den omorganiseringen likevel, for alle kommer jo med forskjellig utgangspunkt... og de syns kanskje at med sitt fagfelt gikk det helt fint... Men det er jo noen som løfter seg opp og ser på helheten, mens andre ikke gjør det... (...) Det som er vanskelig er at når vi er såpass nye, så er vi ikke helt enige om hva målene er... Når vi gjorde den omorganiseringen nede så satte vi opp skriftlig: "Hvorfor gjør vi dette? Hva er grunnen? Hva er målet?", og jeg syns vi jobbet veldig nøye gjennom dette... men vi har helt forskjellige innfallsporter, de jobbet med helt vidt forskjellige ting før de kom her, så det tar tid å få de felles bildene altså... og avlære det en har gjort før, ting som ikke skal gå så dypt nå... (Informant 8, Aetat).*

Det ble nedsatt arbeidsgrupper som skulle komme med forslag til en ny organisering av Fronten. I begynnelsen ble ikke de ansatte inkludert i dette arbeidet, men etter protester ble de også tatt med i planleggingen.

*Da det skulle omorganiseres igjen nede, da skulle jo teamlederne sitte i en uke, hver dag, og organisere... og da skulle det gå i ett... Da satt de i en uke og prøvde å lage en organisering... men det var jo ikke så veldig mye som kom ut av det... Og da ble det protester fra de ansatte, i forhold til at de ikke hadde fått være med på det... Så da ble det utvidet med en gruppe fra personalet også, eller personalet skulle jobbe videre med det... Så det er jo de som har kommet med det resultatet som er nå, som er på høring og sånn... Men det er nok dette med at det er uenigheter i forhold til hvordan vi*

*skal jobbe, om alle skal gjøre alt og slike ting... det er i alle fall den forståelsen jeg har fått... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

## **6.4 Oppsummerende betraktninger**

I perioden før sammenslåingen virker det som om mye ble lagt til rette for at de ansatte skulle være godt forberedt på reformen, men enkelte kommenterer at det var mange viktige forhold som ikke ble avklart før sent i prosessen. Dette var gjerne informasjon som gikk konkret på praktiske forhold, som for eksempel den enkeltes arbeidsoppgaver. Mange ansatte opplevde dette som stressende fordi de i denne perioden hadde mest behov for informasjon og avklaring av forhold som angikk deres nye arbeidssituasjon. De ansatte opplevde likevel at de hadde medvirkning i hvordan implementeringen av NAV foregikk på kontoret. I planleggingen av kontorets organisering ble det dannet prosjektgrupper med ansatte fra de tidligere etatene, der de ansatte fikk komme med innspill og ønsker. De ansattes medvirkning og deltakelse i endringsprosessen bidro trolig til at de utviklet et mer personlig og nært forhold til reformen. I forkant av sammenslåingen var det i tillegg en rekke tiltak, der de ansatte fikk mulighet til å bli kjent med hverandre og bygge opp sin kompetanse. Dette var blant annet fagsamlinger, hospitering, arbeidsgrupper, og mer sosiale tiltak som for eksempel felles julebord, lønningspils og bilrebusløp.

Flere av informantene uttrykte frustrasjon over at opplæringen kom i gang sent. De ansatte synes det var vanskelig å opprettholde driften og ivareta brukernes behov samtidig som de skulle delta på kurs og opplæring. Flere av informantene kommenterer at den viktigste kompetanseoverføringen har skjedd skulder-til-skulder mens de ansatte samarbeider om arbeidsoppgaver. Dette har også bidratt til å bygge opp samholdet på kontoret, siden alle er i samme situasjon, og terskelen for å spørre hverandre om hjelp er lav.

I Fronten har organiseringen fungert dårligere enn på resten av kontoret, og avdelingen har vært preget av en rekke omorganiseringer. Dette kan ha ført til at omstillingsprosessen føltes ekstra lang og krevende for de ansatte i denne avdelingen. Køen hadde i tillegg en tendens til å stoppe opp siden de som sto i mottaket brukte for lang tid med brukerne før de henviste dem videre. Da jeg gjennomførte mine intervjuer var kontoret i gang med omorganisering av Fronten, og flere av informantene mine kom med kritikk til måten denne omorganiseringen ble gjennomført på. På den ene siden kan det å gjennomføre en omorganisering føre til et

bedre samhold på avdelingen, på den andre siden kan stadige omskiftninger i arbeidsforholdene føre til at en sammensmelting av organisasjonen tar lengre tid enn den bør. I en periode som allerede var travel og stressende ble det brukt mye tid på å komme frem til en ny løsning for organiseringen, og de ansatte opplevde heller ikke å bli inkludert i dette arbeidet. Etter hvert ble det likevel nedsatt arbeidsgrupper som skulle jobbe med en ny organisering, der også de ansatte ble inkludert. Der ble det bestemt at kontoret skulle ha merkantilt ansatte i mottaket, som skulle henvise brukerne raskt videre til saksbehandlerne uten å gå inn på de ulike sakene.

I Fagland har det vært mindre uro omkring organiseringen, og informantene trekker særlig frem at teamene og det åpne kontorlandskapet har bidratt til å gjøre samarbeidet godt. Oppfatningen er likevel at løsningene ikke er helt optimale. Arbeidsfordelingen, som på mange måter gjenspeiler de tidligere etatsgrensene, kan ses på som en rasjonell tilpasning av arbeidsoppgavene.

## Kapittel 7 – Kultur og arbeidsmetoder

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for forskjeller mellom de ansatte som har vist seg når det gjelder organisasjonskultur og arbeidsmetoder. Først skal jeg se på kulturelle forventninger og oppfatninger de ansatte fra de ulike etatene hadde om hverandre på forhånd, og om de har merket noe til disse etter de har begynt å jobbe sammen. Deretter tar jeg opp forskjeller mellom de ansatte som har vist seg når det gjelder organisasjonskultur, arbeidsmetoder, begrepsbruk og sosiale relasjoner.

### 7.1 Forventninger og tidligere oppfatninger

De ansatte hadde ulike oppfatninger og forventninger, både om sin egen og de andre etatenes organisasjonskultur før sammenslåingen. ”Det gikk jo rykter... om at noen var vanskeligere å samarbeide med enn andre...” (Informant 3, Sosialtjenesten). På spørsmål om hva de mener kjennetegner organisasjonskulturen til de andre etatene kom det klart frem at informantene opplevde at det var forskjeller.

#### 7.1.1 Sosialtjenesten om Aetat og Trygdeetaten

Informantene fra Sosialtjenesten beskriver både Trygdeetaten og Aetat som gammeldagse og stive statsetater.

*Jeg føler at Trygdekontoret var litt som et gufs fra en svunnen tid... De kalte hverandre med etternavn på jobb og sånn, men jeg tror det har blitt bedre i de siste årene... Det har jo vært en gammel, stiv statlig etat... Da jeg kom inn i systemet til Aetat for første gang tidlig i 90-årene, så hadde jo ledelsen der også gammeldagse holdninger til ting... når du kom inn på sjefene sitt kontor så var det jo en pc der, men den var ikke koblet i veggen, de hadde pc-vegring... Men det er jo klart at de lederne som satt der da, de hadde sittet der i 20-30 år, og de hadde jo veldig påvirkningskraft på hvordan det skulle være på arbeidsplassen... Men etter ca 2001 så har det vært en forandring, det har kommet inn nye sjefer, som er mye mer spenstige, og har lagt vekk den gamle ”frakken”... (Informant 2, Sosialtjenesten).*

I følge informantene fra Sosialtjenesten merker de størst forskjell mellom dem selv og de ansatte fra Aetat. Informantene mener ansatte fra Aetat er målstyrte og kun opptatt av å få flest mulig ut i jobb. De forstår derfor ikke at brukerne til Sosialtjenesten har andre behov og ikke alltid er klare for arbeidslivet. Informantene fra Sosialtjenesten mener at man må ha forståelse for at noen brukere krever mer oppfølging. De mener at det viktigste er å få kartlagt brukernes individuelle behov, og er ikke selv så opptatt av å få folk raskest mulig ut i jobb.

*Når jeg jobber i Sosial, så tenker jeg ikke alltid over at jeg skal få denne personen ut i jobb... Jeg tenker at her må jeg få kartlagt og få avklart og få en del ting på plass først før jeg kan begynne å tenke jobb, mens Aetat tenker jobb med en gang, for å få de ut... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

De andre etatene, og da spesielt Aetat, beskrives som firkantede, styrt av regler og forskrifter, og å ha lite rom for individuelle tolkninger av sakene. I følge informantene fra Sosialtjenesten er ansatte i begge statsetatene mest opptatt av at brukerne skal oppfylle bestemte kriterier for å ha krav på ytelsene.

*De har vel sikkert en oppfatning av Sosialtjenesten også... men Sosialtjenesten er mer behovsprøving, ytelsene på Aetat er mer firkantet... for eksempel: har du seks kilometer til jobb en vei så har du krav, har du ikke seks kilometer til jobb så har du ikke krav på for eksempel ytelser til buss og reise... I kommunen så sier vi: du kan søke, og så gjør vi en vurdering, (...) Staten har det ikke slik, (...) de har et mer firkantet regelverk... Det er mer slik at "vi bestemmer hva du har behov for", ut fra forskjellige kriterier... (Informant 2, Sosialtjenesten).*

### **7.1.2 Aetat om Sosialtjenesten og Trygdeetaten**

Informantene fra Aetat mener de ansatte fra Sosialtjenesten er veldig opptatt av sitt fag og sine yrkesbetegnelser, og de beskriver Trygdeetaten som å være veldig regelstyrt.

*I forhold til kommunen så tenkte jeg at de er veldig opptatt av fag, og det å være sosionom eller barnevernspedagog, hvor viktig det er... I forhold til Trygd, så mener jeg at de er veldig opptatt av lover og regler, litt opptatt av detaljer, kanskje litt mer "sidrumpe" (latter)... (Informant 6, Aetat).*

I likhet med informantene fra Sosialtjenesten mener informantene fra Aetat at ansatte fra Trygdeetaten er opptatt av krav, og at ansatte fra Sosialtjenesten er de som har mest rom for skjønn og individuelle tolkninger.

*Trygdekontoret, der var det slik at det var ett regelverk, og et regelverk skal jo følges... mens i Aetat, der ble det brukt mye mer skjønn, det var litt mer romslig der, du kunne tenke litt selv og ikke kun følge regelverket... Så jeg innbiller meg at Trygdekontoret, de var de strengeste, så kom Aetat, og Sosialtjenesten, de var de "snilleste" (latter), for de hadde jo enda mer muligheter for skjønn... (Informant 7, Aetat).*

I følge informanter fra Aetat kan forskjellene i arbeidsmetoder ha bakgrunn i at de tidligere etatene jobbet ut fra forskjellig regelverk. De mener ansatte fra Trygdeetaten mer opptatt av begrensingene til folk, for eksempel når det gjelder helse, og hvilke rettigheter dette gir dem, mens ansatte fra Sosialtjenesten er opptatt av verdien til folk og ser mer på helheten, dette kan

være på grunn av at deres regelverk går mer i bredden. Informantene fremhever likevel at forskjellene ikke trenger å ha bakgrunn i de tidligere etatene, men like gjerne kan være forskjeller i personlighet.

*I forhold til faget så stemmer det nok litt, men i forhold til personene så fins det jo [forskjeller, min kommentar]... de er jo ikke like hverandre de heller... Det er jo personer på Arbeid som ligner mer på personer fra Trygd enn to personer innen samme etat for å si det sånn... så det går jo mer på personlighet, folk er jo forskjellige... (Informant 8, Aetat).*

### 7.1.3 Trygdeetaten om Aetat og Sosialtjenesten

Informantene fra Trygdeetaten mener at de ansatte fra Sosialtjenesten er veldig opptatt av sin profesjon. De merker også den største forskjellen når det gjelder brukergrupper i forhold til Sosialtjenesten. Aetat beskrives som å ha et godt sosialt arbeidsmiljø, til forskjell fra deres eget kontor. I følge informantene fra Trygdeetaten hadde de selv et noe dystert miljø ved kontoret. Dette ble sett i sammenheng med at deres brukere hovedsakelig var eldre og syke mennesker. Nøyaktig

*I forhold til Sosialtjenesten der har du mange sosialkuratorer, det er en profesjon, som kanskje slår litt ut... som vi ikke merker i samme grad i forhold til Aetat... (...) Det som kjennetegner kulturen til Aetat er at de har det mye mer sosialt enn det som Trygdekontoret har hatt, at de har mer kultur for sosiale sammenkomster og slike ting... de har kanskje en litt lettere tone... Den var vel kanskje mer dyster på Trygdekontoret... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Informantene fra Trygdeetaten mener likevel at de selv hadde et veldig godt samhold på kontoret, og at de var flinkere til å ta vare på hverandre enn de var i de andre etatene.

*En ting har i alle fall jeg lagt merke til, det er at vi fra Trygd, vi har veldig omsorg for hverandre... Det kan det hende de andre gjør også, men jeg ser det ikke slik... de er mer: "slik vil vi ha det, slik vil vi gjøre det, slik vil jeg gjøre det"... Jeg syns vi er mer en enhet, enn de er en enhet hos seg... (Informant 11, Trygdeetaten).*

### 7.1.4 Subkulturer

Flere av disse oppfatningene har vist seg selv etter at de tidligere etatene ble slått sammen. Mange av informantene kommenterer at det finnes subkulturer på kontoret, og at disse gjerne består av de tidligere etatene.

*Jeg tror ikke jeg tar feil hvis jeg sier at det kanskje har oppstått noen subkulturer... blant annet nede... tre leirer, tidligere Sosial, tidligere Trygd og tidligere Aetat... (...) Jeg er ikke sikker på om ledelsen er klar over alt som rører seg i organisasjonen...*

*eller jeg er sikker på at de ikke er klar over det... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Informantene kommenterte også at det var enkelte grupperinger mellom de ansatte, og at de som tidligere har jobbet sammen hadde lett for og fortsatt søke til hverandre. Dette var særlig synlig på pauserommet.

*Ja jeg tror nok at det er det... Jeg tror det er mer for eksempel på pauserommet, jeg kan se det dersom jeg ser etter da... Men ellers så... for eksempel i Fagland er det nesten 50 stykker som er samlet... men her [Fronten, min kommentar] tror jeg ikke det er slik, jeg merker ikke det, her tror jeg det er stort sett samhandling... (Informant 7, Aetat).*

Det virker som om de ansatte er klar over disse utfordringene, og at de prøver å jobbe med seg selv i forhold til å være inkluderende med alle. Samtidig så danner det seg også nye grupper, uavhengig av de tidligere etatene.

*Jeg tror jo at teamene oppe begynner å få et visst fellesskap... og så er det jo ikke slik at de har brutt med de som de kjenner fra før... (...) Det er nok enkelte grupper som består, og så har det begynt å danne seg nye... men vi har jo ikke vært her mer enn fem måneder, og det har jo vært en veldig hektisk periode også, så det har jo ikke vært så mye tid til å snakke så mye med hverandre... (Informant 8, Aetat).*

Kontoret ble NAV-kontor bare fem måneder før min studie. Det kan forklare hvorfor de tidligere etatenes kulturer fremdeles eksisterer i den grad som de gjør. De fleste mener at disse grupperingene vil forsvinne, og når det blir mindre hektisk så vil det også bli lettere å bygge opp et tettere fellesskap. Selv om det kan være enkelte problemer, så hevder stort sett alle informantene at de tidligere kulturene er i ferd med å smelte sammen til en felles kultur. De er klar over det som de må arbeide mer med, og mener at det kun er et tidsspørsmål før kontoret kommer til å få en felles organisasjonskultur.

*Jeg syns vi har smeltet sammen til en fin gjeng... og vi har de samme synene på ting – dette med å sette brukeren i fokus, og hjelpe på best mulig måte... og dette at vi er der for hverandre i forhold til manglende kompetanse, at vi bistår der vi kan... Så jeg må si at vi veldig fort har fått en felles kultur... (...) Men, jeg vet jo at det var mange som var redd for hvordan dette skulle gå, siden vi var så forskjellige i utgangspunktet... men vi så jo etterhvert som vi traff hverandre, og vi hadde disse møtepunktene der vi fikk vite litt om hva de jobbet med... da så vi jo det at målet vårt er jo det samme, det er jo å hjelpe dem... (Informant 10, Trygdeetaten).*

## 7.2 Forskjeller i arbeidsmetoder, begrepsbruk og autoritetsforhold

Forskjellene mellom de tidligere etatene viser seg spesielt i forhold til ulike arbeidsmetoder, begrepsbruk og forholdet til brukerne. Disse forskjellene synes å være størst mellom ansatte fra Aetat og Sosialtjenesten.

### 7.2.1 Forholdet til brukerne

I følge informanter fra alle de tidligere etatene, har de ansatte fra Sosialtjenesten et annet fokus på brukerne enn det statsetatene har. For dem er det ikke så viktig å få folk raskt ut i jobb, og de fokuserer i stedet på å kartlegge brukernes behov og på oppfølgingsdelen. Siden sosialhjelp er en lovpålagt yttelse kan de ikke stille så strenge krav til brukeren når det gjelder medvirkning og selvstendighet, som det går an å gjøre til brukere av andre tjenester. Sosialhjelpsmottakere har ofte et større oppfølgingsbehov, og Sosialtjenesten føler kollegaer fra de andre etatene mener at "deres" brukere er spesielle og krevende.

*Jeg følte i begynnelsen at vi som kom fra Sosial, og de brukerne som kom fra oss, de var "spesielle", det var alltid noe med dem... og jeg fikk jo kommentarer fra mine nye arbeidskollegaer som gikk på at: "de brukerne som går til deg, det er alltid noe spesielt med dem"... for det er jo klart, personer som jeg har jobbet med nå i to år, de har kanskje ikke vært på Arbeidskontoret før, eller det er lenge siden... Det går jo seg til, det gjør jo det, men vi har en lang vei å gå... Det var en periode da vi begynte at jeg følte at det var vanskelig å gå ned i Fronten og hente brukere, og snakke med brukere, fordi en ble "observert", spesielt av tidligere Arbeid, i forhold til hva en gjorde og ikke gjorde... og det var når det skjedde episoder som ikke var helt A4... det kunne være brukere som kjeftet, det kunne være brukere som var ruset... du var kanskje trygg på brukeren og deg selv, for du hadde kanskje hatt den relasjonen i noen år, du visste hva som kunne skje og ikke skje... men du følte deg observert... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Typen av ytelser og tjenester, og graden av oppfølgingsbehov fører dermed til at de ansatte fra Sosialtjenesten forholder seg til "sine" brukerne på en annen måte enn de andre etatene gjør, og at de gjerne har en tettere relasjon til brukerne. Dette kommenterer både informanter fra Aetat og Trygdeetaten, men også ansatte fra Sosialtjenesten selv.

*Det er de tjenestene de har, rett og slett... De skal skape en trygghet mellom seg og klienten, og det ligger nok en del der... Vi har et helt annet forhold til det... Du har rettigheter hvis... Og så kommer kommunen, eller Sosialtjenesten, inn da, som skal ha mer til livsopphold og slike ting... Hos oss må du følge visse vilkår for å få rettigheter... Det er ikke på samme måten i Sosialetaten... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Sosialtjenesten må bygge opp et tillitsforhold mellom seg og brukerne, som kollegaene fra de andre etatene ikke er vant med, og som de kanskje heller ikke helt forstår. Det kommer klart



frem i måten informantene fra Aetat omtaler brukerne til Sosialtjenesten. De ansatte fra Aetat prøver å forholde seg til disse brukerne på den samme måten som de gjorde med sine tidligere brukere, og fokuserer mest på å få dem ut i jobb.

*For eksempel når jeg var nede på Jobbsenteret [Aetat, min kommentar], så kom det kanskje en og sa at han skulle ha utskrift til Sosialtjenesten, og da visste jo vi at det var den eneste grunnen... Vi prøvde jo på: "ja, du må jo se litt på jobber...". Men ofte er det bare slik at de vil ha utskriften og så går de på Sosialen, og da så ikke vi noe mer til dem før etter 14 dager... Men slik som her når de kommer, i alle fall når de har kommet opp til Fagland, da prøver de mer... (...) jeg tror nok at her er det litt mer press på dem, i alle fall de unge, at de ikke bare får den utskriften... (Informant 7, Aetat).*

Selv om det også er forskjell mellom Trygdeetaten og de andre etatene, virker det som om skillet er størst mellom Aetat og Sosialtjenesten. Forskjellene går mest på brukeroppfølging og på hva som skal være formålet med tjenestene til NAV. Aetat legger vekt på at formålet med tjenestene i hovedsak skal være å få brukerne ut i jobb og aktivitet.

*Faglig er vi nok alle enige om at vi skal få alle ut i aktivitet, at det er målet vårt... Men jeg tror ikke det er alle som vil slippe hvordan de har jobbet før... En har noen innarbeidede metoder og tanker om hva som er god faglighet, hvilken informasjon en må hente inn... Mens noen fra gamle Aetat, vi tenker at det er ikke så viktig hvilken informasjon vi har, det viktigste er å få personen ut i jobb igjen og aktivitet... der kan det jo krasje litt, i forhold til hva som er godt nok, og få en felles forståelse av hva som er godt nok i forhold til denne personen, hva er god nok service... Der har vi en vei å gå... (Informant 6, Aetat).*

Også informantene fra Trygdeetaten kommenterer at ikke alle på kontoret følger arbeidsmodellen på samme måte, men de legger mer vekt enn Aetat på at brukerens behov skal være i fokus.

*Vi prøver å ha felles metoder, det er jo det vi har hatt kursing i... Vi har en modell som vi skal jobbe etter, med bestilling, kartlegging, videre behov, aktivitet, hele tiden... Hva er bestillingen? Ok, kartlegge forbeholdet, når det er bestemt, lage en plan, følge opp planen, sette i gang, evaluere, oppsummere... Så det er den planen vi jobber etter alle... men vi jobber etter den planen på litt forskjellig måte, det kan godt være (...) Vi har jo forskjellige innsynsvinkler fordi vi kommer fra tre etater... men jeg tror nok vi jobber etter samme modell etter hvert... (...) Hovedmålet vårt er jo å sette brukeren i fokus, og det føler jeg at vi gjør... Men det er nok litt forskjellig alt etter hvilke oppgaver du har, og hva du jobber med... (Informant 10, Trygdeetaten).*

Det kan virke som om de ansatte fra Sosialtjenesten føler NAV er lagt opp etter arbeidsmodellen til Aetat, noe som ikke helt fungerer med de brukerne som Sosialtjenesten har. Deres måte å forholde seg til brukerne kan dermed skille seg fra måten NAV er organisert på.

Målet til NAV er å få brukerne raskere ut i aktivitet og arbeid, og å gjøre oppfølgingen av brukerne bedre. De klareste skillene er at Aetat legger mest vekt på den delen at brukerne skal raskest mulig ut i jobb, mens Sosialtjenesten fokuserer mer på oppfølgingsdelen. Dette reflekterer også måten etatene har arbeidet på tidligere.

*Jeg føler at slik som de har tenkt å organisere det nå, det blir slik som jeg føler det har vært hos tidligere Aetat... i forhold til at: du skal komme inn, du skal avklare deg, du skal sitte på en datamaskin og punche inn i forhold til jobb, hvis du har behov for litt oppfølging så skal du kanskje til et oppfølgingsteam, og så skal du kanskje opp til Fagland hvis de ser at du har mer sammensatte problem... Så, ja det er forskjell, men jeg tror også at det går på utdanninge altså, og hvilken bakgrunn du har med deg... men også i forhold til hvilken etat du kommer fra... vi jobber på forskjellige måter, og har forskjellig synsvinkel på saker... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

Informantene fra Sosialtjenesten kommenterer at deres brukere ofte har en tilleggsproblematikk som gjør at de ikke alltid er klar for arbeidslivet, og at sosialhjelpsmottakere ofte oppsøker NAV for helt andre ting enn for å få jobb. De mener derfor at det er viktig at kollegaene fra de andre etatene ser dette, slik at de kan få en forståelse av hvorfor Sosialtjenesten arbeider med sine brukere på den måten som de gjør.

*De var ikke vant med noen av de brukerne, så de måtte jo se og oppleve i forhold til dette... og det at det ikke alltid er det å skaffe dem jobb de kommer til meg for – eller det er sjelden de kommer for det... de kan komme for alt annet, og de kan komme for mye... enkelte av de brukerne som jeg jobber med har kanskje ikke nettverk i det hele tatt, har ingen personer som står dem nær, så de kommer kanskje her for det meste egentlig... jeg jobber etter Lov om Sosialtjenester, jeg skal gi råd, veiledning og opplysning, utenom økonomiske ytelser, så jeg kan ha en bruker som kommer her fordi klesskapet har falt ned og hva skal han gjøre med det, og hvor skal han henvende seg... han kan komme hit fordi han ikke har sko, og jeg må ordne det... og dette måtte jo de fra Aetat se, det måtte jo egentlig alle de nede se, det må gå seg til... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

De ansatte fra Sosialtjenesten etterlyser dermed en større forståelse fra sine nye arbeidskollegaer når det gjelder deres arbeidsoppgaver og brukere.

*Det er i forhold til forståelsen, eller ydmykheten, i forhold til våre arbeidsoppgaver... for vi visste jo egentlig ikke om hverandres arbeidsoppgaver da vi flyttet inn her... og da føler jeg vel at enkelte kunne vært litt mer ydmyke fra statlig side, i forhold til hva vi holdt på med... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Informanter fra Aetat og Trygdeetaten kommenterer at forholdet Sosialtjenesten har til sine brukere også slår ut på samarbeidet mellom etatene. For at etatene skal kunne samarbeide, må

det jobbes med retningslinjer for hvordan samarbeidet skal foregå, blant annet når det gjelder grad av innsyn i de andre etatenes systemer og taushetsplikt.

*Vi ser jo veldig godt at der er det forskjell (...) og det er viktig at de kommer frem... Hvis jeg ser at en har svart arbeid, så melder jeg fra til Arbeidskontoret om at her er det en som har svart arbeid, men det kan ikke Sosialtjenesten gjøre på samme måte for de skal skape en trygghet med sin klient (...) nei, de tier stille... Jeg mener at i et sånt system hvor Aetat, Trygd og Sosialtjenesten skal... det må jo være en åpenhet... men de kan ikke utlevere klienten sin... De har nok et annet forhold til klienten enn det vi har... (...) Vi har jo ikke taushetsplikt overfor Sosialtjenesten, men de kan ha taushetsplikt overfor oss... Det er jo ting som må jobbes med når de slår sammen kommunale og statlige etater... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Det er helst informanter fra Aetat som kommenterer at det er vanskeligheter med å jobbe med enkelte brukere. Samtidig er det også disse informantene som kommenterer at man ikke bare må lete etter forskjeller, og at brukerne ofte har flere likheter enn ulikheter. Selv om hovedvekten av tyngre brukere var hos Sosialtjenesten mener informantene at også Aetat og Trygdeetaten hadde mange "svake" brukere.

*De har jo forskjellige brukergrupper... men det går jo over i hverandre også, de ligner jo veldig på hverandre også... Men om du leter etter forskjeller så finner du de jo... Da handler det litt om at de har en tyngre brukergruppe, i alle fall slik som arbeidsmarkedet er nå, og mange av de brukerne har rusproblemer... men det har jo de brukerne som kommer fra stat også, det er en god del av brukerne der også som er "svake"... men der fins det jo en god del "friske" også, det har jo ikke Sosialkontoret så mye av... Ellers så syns jeg det ligner veldig på hverandre... (Informant 8, Aetat).*

Enkelte av de som jobbet i Fronten kommenterte en voldsepisode som de hadde opplevd. I tillegg til å illustrere hvordan de andre etatene oppfatter brukerne til Sosialtjenesten på, tyder det også på at enkelte ansatte fra statsetatene føler utrygghet i forhold til visse brukergrupper.

*Vi hadde en krisesituasjon her at en ble slått ned her i Fronten, og vi hadde psykolog... Det er jo klart at slike ting slår ut på usikkerhet... Vi ser jo veldig klart at vi har kommet sammen med Sosialtjenesten, vi har aldri opplevd slike situasjoner på vårt kontor... (...) Nå kan vi være redde... vi ser enkelte personer og vi er på vakt... slike ting kommer jo nå, og det er jo en ting som er skjedd i sammenslåingen... Vi så jo at de prøvde å stjele pc'ene våre der ute, og vet du hva, vi på Trygd vi satt og lo, vi skjønte ikke hva som foregikk... Og Sosialtjenesten sa at dere må passe på, men jeg tenkte ikke på at jeg måtte passe på at de ikke stjal den pc'en som sto der, det var helt nytt for oss... Så vi ble litt "hva er det som skjer?" Så sånt sett har vi opplevd at vi er slått sammen med Sosialtjenesten, det er et helt annet klientell... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Informanten mente likevel at i arbeidet med å bearbeide denne episoden ble de ansatte svært godt kjent med hverandre, noe som har bidratt til å skape samhold mellom de ansatte.

*I og med at vi hadde den situasjonen [voldsepisoden, min kommentar] som oppstod, og det er jo to stykker som har blitt utestengt... det er jo noe som påvirker oss... Men det åpnet jo også for det kollegiale, vi ble veldig godt kjent i den situasjonen... for vi hadde jo psykolog hvor vi i flere timer satt og pratet sammen... Ingenting vondt fører ikke noe godt med seg, vi ble veldig godt kjent i den prosessen der... (Informant 9, Trygdeetaten).*

## 7.2.2 Arbeidsmetoder og begrepsforståelse

De ansatte fra de tre tidligere etatene bruker de samme begrepene, blant annet service, kartlegging, oppfølging og brukervedvirkning, men bruker og forstår dem ofte på forskjellig måte. Dette kommenterer informanter fra alle de tidligere etatene.

*Jeg vet jo at det bobler litt opp rundt omkring innimellom, og at vi av og til ikke forstår hverandre... men det tror jeg er mest på prinsipielle ting, som for eksempel: hva kaller vi en bruker, hva er oppfølging, er det god nok oppfølging å ringe til noen? Nei, det er det ikke mener noen, en skal snakke med dem så og så lenge, og kartlegge så og så godt... Men det er jo slike ting som en kan snakke seg gjennom, tror jeg... (Informant 8, Aetat).*

Det virker som om det er i forhold til oppfølging at det er størst forskjell i begrepsforståelse. Informantene fra Aetat og Trygdeetaten mener de ansatte fra Sosialtjenesten bruker for lang tid med den enkelte bruker, og at de kartlegger brukerne for dypt. Dette gjenspeiler også oppfatninger de ansatte har om hverandres kultur, blant annet at Aetat er fokusert på å få brukeren raskest mulig ut i aktivitet, at Trygdeetaten fokuserer på brukernes rettigheter til ytelser, og at Sosialtjenesten bruker mer skjønn i tolkningen av brukernes behov.

*Det er jo forskjell i og med at vi skal ta en kartlegging, og en kartlegging er forskjellig fra Trygd, til Aetat, til Sosialetat... der må de gjerne kartlegge personen mye mer enn det vi må gjøre i forhold til våre ytelser... Nå tenker jeg på de korttidsytelsene hvor vi skal hjelpe dem i en Front... Det er nok stor forskjell i arbeidsmåter... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Dette kommenterer også informantene fra Sosialtjenesten selv. Forskjellene kan på mange måter gjenspeile ulikhetene mellom etatene når det gjelder forholdet de har til brukerne.

*Det er stor forskjell i forståelsen av begreper, for eksempel oppfølging – i gamle Aetat når en følger opp arbeidsledige så ringer en til dem et par ganger, hver tredje uke... når vi snakker om oppfølging i Sosialtjenesten så snakker de med brukeren tre ganger i uken... Men jeg tenker på at én ting er hva vi legger i dette, men det er faktisk det å ha en forståelse av at for en del av de brukerne, som for eksempel gamle Aetat har hatt, da kan det holde og ringe til dem, mens en del av våre brukere som er tunge og*

*trenger kjempetett oppfølging, så må vi kanskje snakke med dem to-tre ganger i uken... Så det å få den forståelsen av at det er forskjeller... en bruker de samme begrepene men legger likevel så forskjellig i det... det er det som er kunsten å få til når vi er på NAV-kontoret altså... (Informant 4, Sosialtjenesten).*

Også når det gjelder graden av kartlegging mener ansatte fra Aetat og Trygdeetaten at de merker størst forskjell i forhold til Sosialtjenesten. Tradisjonelt har det vært forskjeller mellom etatene når det gjaldt hvor langt oppfølgingen skulle gå i forhold til å engasjere seg i brukernes liv, noe som også gjenspeiler seg i måten de tre tidligere etatene oppfatter brukerbegrepet. I følge mine informanter virker det også som om Sosialtjenestens oppfatning av brukermedvirkning og oppfølging skiller seg mest fra de andre etatenes.

*Sosialetaten går mye dypere ned i kartleggingen enn Trygd gjør... hvis vi leser hva som er behovet til den brukeren som kommer inn så er jo det veldig klare ting, det trenger det ikke være i Sosialetaten... (...) Nå skal vi slås sammen, og da blir det vanskelig fordi det er noen profesjoner som slår igjen her... Altså du er en sosionom og du ønsker å jobbe med det fagfeltet der, og da blir Front kanskje, slik som vi tenker Front – at du skal kartlegge problemet og få det videre til Fagland og Forvaltning – så vil de ta dette selv... Så det blir en måte å holde igjen på jobben sin, redd for at den skal gå fra seg... og så sitter de egentlig der og bare tar en veilederjobb i Front... Det er jo klart at vi har reagert på hvorfor de skal kartlegge så dypt før de kan føre saken til Fagland... Men vi ser jo at det er et ønske fra dem selv... Det har de gjort før, det vil de gjerne fortsatt gjøre... Kanskje du er redd for å slippe for mye... (...) Så vi ser jo veldig godt at der er det forskjell... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Informantene fra Aetat og Trygdeetaten mener at ansatte fra Sosialtjenesten gjerne holder igjen på den måten de arbeidet på tidligere, og tar ikke fullt ut i bruk de nye arbeidsmetodene som skal gjelde for NAV.

*Noen kan være litt ampre, noen går litt i forsvar... noen tenker i forhold til hvordan det var tidligere i deres etat, og de greier ikke alltid å heve seg opp og se at nå er vi noe nytt... Og da holder en jo litt på det gode gamle som en har hatt, og det er jo helt naturlig... (Informant 6, Aetat).*

Dette kan skape utfordringer når de ansatte skal samarbeide om saker. Misforståelser kan føre til at sakene blir liggende for lenge, ikke blir overført til rett person, eller ikke blir overført fra Front til Fagland.

*Arbeidsmetoder og begrepsbruk... det er veldig forskjellig... i forhold til hva vi har fokus på, og hva vi legger i de forskjellige begrepene, hva er god nok service for eksempel, hva er brukermedvirkning, der er vi litt forskjellige... (...) det påvirker på den måten at ting kan stoppe opp, eller det blir misforståelser, kanskje det er derfor en sak blir liggende en plass som den ikke burde være, men kanskje burde vært overført (...) det fører til en del problemer, eller utfordringer... (Informant 6, Aetat).*

For å unngå disse misforståelsene blir de ansatte tvunget til å lære seg hverandres måter å arbeide på i den daglige samhandlingen, noe som krever at de både har en forståelse for hvordan de selv jobber og for hvordan de andre jobber.

*Det er jo utfordringene i hverdagen, når vi diskuterer felles saker, når vi diskuterer oppfølging... det er meningen at de som jobber på et NAV-kontor skal drive med oppfølging... og det og ha en felles forståelse for hva er oppfølging når en da har så forskjellige synspunkter, det er jo det som er utfordringen... Det har jo blitt laget noen modeller for NAV, når det gjelder oppfølging... men likevel så ligger det forskjellige begreper og forskjellige ting i dette, som gjør at en både må ha forståelsen for at andre jobber annerledes og også at en får en forståelse av hvordan en selv jobber i forhold til dette med oppfølging... og dette er bare ett begrep, det er mange begreper som vi er forskjellige på... og det er en kjempeutfordring å få det til på NAV-kontoret... (...) stort sett så tror jeg at en begynner å få en viss forståelse, jeg tror folk har vært rause med hverandre... men det er jo nå, når en kommer til enkeltsakene at en skikkelig får utfordret hverandre på hva en legger i disse begrepene og arbeidsmetodene... så det er jo klart at det er nok utfordringer ja... men det er jo det vi prøver å jobbe med hver dag... (Informant 4, Sosialtjenesten).*

Selv om de har drøftet felles begrepsbruk er det lite som er formulert skriftlig om dette på kontoret. Det har blitt tatt opp muntlig, og man er klar over at begrepene forstås og brukes ulikt. De ansatte mener derfor det er viktig å ha forståelse for dette overfor hverandre. Kontoret arbeidet med å formulere dette helt konkret, slik at alle ansatte skulle bruke de samme begrepene.

*Det er dette her med begrepsforståelse, å ha en felles rammeforståelse av hvilke begreper vi bruker og hva som ligger i dem, vi fortsatt jobber med... Det er laget noen definisjoner på hva som skal ligge i oppfølging, tett oppfølging, og disse oppfølgingsbegrepene våre, det er det... Det er jo vide definisjoner, så nå har vi satt oss ned og prøvd å bryte disse litt opp... se nærmere på begrepene og hvordan vi skal jobbe med dem i forhold til våre grensesnitt og brukergruppene som skal være oppe og nede... Så det er laget en slik NAV-visjon og mål og sånt... (Informant 6, Aetat).*

Informantene mener at også forskjellene i arbeidsmetoder kommer til å jevne seg ut etter hvert som de arbeider mer sammen, og de lærer seg hverandres måter å tenke og jobbe på.

*Det som er viktig nå når vi er omorganisert, når vi har blitt NAV-kontor så må en tenke på hvorfor en har satt i gang denne kjempestore omorganiseringen... Det er veldig kostbart, og det er veldig krevende både for ansatte og for brukere, og dersom vi da ikke strekker oss nok for å organisere oss slik at vi ivaretar målene for reformen, da tenker jeg at da utnytter vi ikke ressursene... vi utnytter ikke det som var grunnlaget for reformen... Og dette her med at folk ikke skal behandles på bakgrunn av hvilken ytelse de har, men hvilke behov de har, det er en av de viktigste tingene i reformen... Det at vi skal få folk fra stønad og over på aktivitet, eller til arbeid... folk skal kunne fø seg selv, og da er det veldig viktig at folk får den oppfølgingen de har*

*behov for... det er ikke nødvendigvis hvilken ytelse de har som skal styre det... Og da tenker jeg at det vil si at det er veldig viktig at det blir én "masse"... Så det handler om å lage felles arbeidsprosesser, der støyen bare er en del av det, og det er oppfølgingsløpet som blir tett, eller ikke tett, i forhold til hvilke behov den enkelte har... (Informant 8, Aetat).*

### 7.3 Diskusjoner og uoverensstemmelser

Selv om det ikke har vært åpne konflikter på kontoret, så har det vært enkelte diskusjoner og uoverensstemmelser. *"Det er nok uenigheter... i forhold til hvor mye vi skal gå inn på hverandres område, for eksempel: hva er min jobb og hva er din jobb? det er det..."* (Informant 3, Sosialtjenesten). Dette gjelder stort sett uenigheter i forhold til arbeidsmetoder og begrepsforståelse mellom de ansatte. Det har også vært diskusjoner rundt lovverket til de tidligere etatene, og at det påvirker måten de kan arbeide på. Som nevnt tidligere føler mange ansatte at sosialhjelpsmottakere er mer krevende enn andre brukerne, noe som også kan skape en del diskusjoner.

*Ikke konflikter, jeg vil ikke si det, men det blir en del diskusjon... i forhold til Securitas på bygg og slike ting... De [Sosialtjenesten, min kommentar] har en helt annen oppfatning om ting enn vi har, vi sitter og sier "trenger vi det?"... men vi ser jo nå at ja, vi er i et helt annet miljø nå... Og det er en del diskusjoner rundt at de ikke kan gjøre det som vi kan gjøre, de har ikke lov i forhold til sosialloven å gjøre det... det blir en del diskusjoner rundt lovverket tror jeg... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Det virker som de ansatte har et sterkt ønske om at sammenslåingen skal gå bra, og at de tror de vil lære seg å samarbeide og bygge opp et fellesskap. Som flere av informantene kommenterer så kan det virke som det råder en "harmonimodell" på kontoret, og at de ansatte holder igjen på det negative fordi de ikke ønsker å virke kritiske til reformen.

*Det er dette med forskjellig forståelse, forskjellige begreper, hele den pakken der... Det er ingen kjempekonflikter, for jeg tror nok at de aller fleste er opptatt av å fungere sånn noenlunde... Det blir litt "harmonimodell", alle skal være snille med hverandre, ingen tør å utfordre hverandre, dermed så tror jeg at en holder litt igjen... Jeg vet at det er forskjellige synspunkter, men det skulle nå bare mangle tenker jeg... Jeg mener vi har vært litt for snille, jeg savner litt det at en får gå inn i disse diskusjonene, og så må en bestemme hva det er som er gjeldende her på NAV... for gamle Aetat, gamle Trygd og gamle Sosial er dødt det, nå er vi NAV uansett om vi vil eller ikke... (Informant 4, Sosialtjenesten).*

## 7.4 Oppsummerende betraktninger

I forkant av reformen var det stort fokus på hvordan organisasjonskulturene og arbeidsmetodene til de tidligere etatene kunne forenes i NAV (Møller, 2006, St.meld. nr. 14 (2002-2003), St.prp. nr. 46 (2004-2005)), Mine informanter mener at selv om det er forskjeller i arbeidsmetoder og kultur så kommer likevel dette til å jevne seg ut gjennom samarbeid, samhandling og avklaring av begrepsbruk.

Forskjellene mellom de ansatte kommer sterkest frem i måten de forholder seg til brukerne, og gjennom ulik forståelse av begreper. Måten de ansatte forholder seg til brukerne på har gjerne bakgrunn i begrepsforståelse og tidligere erfaringer, og her fokuseres det ofte på at Aetat er opptatt av brukernes mål, Trygdeetaten er opptatt av brukernes rettigheter, mens Sosialtjenesten er mest opptatt av brukernes behov. Informantene fra Aetat og Trygdeetaten kommenterer at sosialhjelpsmottakere er en mer krevende brukergruppe enn andre brukere, og at det derfor er vanskeligere å forholde seg til disse. De har derfor en tendens til å behandle disse på samme måte som "sine" brukere, noe som fungerer dårlig siden disse brukerne ofte har en tilleggsproblematikk ved siden av det at de er arbeidsledige. Informantene kommenterer også at Sosialtjenesten har en tettere relasjon til brukerne, og at de bruker mer tid på kartlegging og oppfølging enn ansatte fra de andre etatene gjør. Man får dermed en ubalanse i måten de ansatte utfører arbeidet på. Det klareste skillet er mellom ansatte fra Aetat, som legger mest vekt å få brukerne raskt ut i jobb, og ansatte fra Sosialtjenesten, som i stedet fokuserer på oppfølging. Slik som NAV er organisert kan det virke som om oppfølgingsdelen blir noe underordnet målet om å få brukerne ut i aktivitet. I målene til NAV fokuseres det på brukerne og at disse skal få bedre tjenester og forvaltning. Dette reflekterer på mange måter Sosialtjenestens arbeidsmetoder, siden det her fokuseres på brukernes behov. Måten dette blir gjort på i praksis reflekterer derimot på mange måter Aetats måte å arbeide på, som har fokus på å få brukerne raskt ut i aktivitet. Som jeg har pekt på i dette kapittelet kan dermed målene for NAV være uforenlige. Et interessant spørsmål som reiser seg i forhold til analysene i dette kapittelet, og i lys av Hernes (2007) og Lipsky (1980), er dermed om det finnes underliggende målkonflikter i NAV, da særlig mellom Aetat og Sosialtjenesten.

Som informantene kommenterer så synes det som om det råder en "harmonimodell" på kontoret, og at mange av de ansatte vegrer seg for å ta opp negative forhold. Dette kan ha sammenheng med at de ansatte har fått medvirkning i endringsprosessene, men kan også ses i



forhold til en eventuell målkonflikt. I følge Lipsky (1980, se også Argyris, 1990, Janis, 1971 og Hernes, 2007) bruker bakkebyråkratene ofte mestringsstrategier når de møtes med motstridende og tvetydige mål. Det å fokusere på positive forhold, og eventuelt fortrenge negative aspekter, kan være en måte de ansatte tilpasser seg arbeidsoppgavene og sin egen rolle på.

## Kapittel 8 – Nye spenninger og skillelinjer

Jeg skal i dette kapittelet peke på nye spenninger og skillelinjer som kan se ut til å ha oppstått på NAV-kontor NN etter sammenslåingen. Dette gjelder særlig forholdet mellom de to avdelingene på kontoret, Front og Fagland, men også mellom statlige og kommunalt ansatte.

### 8.1 Forholdet mellom Front og Fagland

Organisatoriske forhold og fysisk utforming av kontoret gjør at avdelingene Front og Fagland er atskilt, og flere av informantene kommenterer at det er i ferd med å oppstå et skille mellom de to avdelingene.

*Jeg merker at det begynner å bli skiller der... men så tenker jeg at det er nesten litt naturlig også, for de har sin organisme som skal gå, og de oppe har sine team... Men det er viktig å fokusere på at det blir positive skiller, at det er positiv kontakt mellom dem likevel... (Informant 8, Aetat).*

Avdelingene er plassert i ulike etasjer. Det medfører at de ansatte i de ulike avdelingene ikke ser så mye til hverandre i det daglige, utenom i lunsjpausen eller om de har en grunn for å oppsøke hverandre, for eksempel for å hente brukere til avtaler.

*Jeg tror nok lokalene spiller en rolle... Det hadde nok vært en fordel om alt hadde vært på et plan... det har lett for at det blir to kontor egentlig, det blir Fagland og så blir det Fronten... Så i Fagland, når vi går en etasje ned så er det ofte bare for å finne en person som skal opp på de rommene her... Så det blir til at alle personene blir nær, utenom de i Front... der blir det avstand rett og slett... (Informant 7, Aetat).*

Når det gjelder samarbeid og kontakt mellom avdelingene handler mye av diskusjonene om brukere som skal henvises fra Front til Fagland via mail. Selv om det avholdes fellesmøter er de fleste møtene separate for de to avdelingene.

*Det kommer noen mailer hvis folk har henvendt seg eller er innom... men ellers så har vi ikke så mye med dem og gjøre... for de har jo egne teammøter, det har jo vi også, og så har vi jo kontormøter hver fjortende dag hvor vi samles alle... Så vi ser veldig lite til de nede, hvis vi ikke går fysisk ned og sier hei... eller treffes i pausen... Så det blir sjeldnere det ja... (Informant 10, Trygdeetaten).*

I følge noen informanter er de ansatte ikke alltid enige om hvor grensen går når det gjelder brukere som har behov for å følges tettere opp, og enkelte brukere kan derfor bli sendt mellom avdelingene.

*Det som det har vært en diskusjon på er forholdet mellom, og samhandlingen, mellom første etasje og andre etasje, praktisk... Vi fikk noen føringer for hvordan kontorene skulle organiseres, og vi la oss på en linje der Fronten skulle ha ansvaret for korttidsoppfølging... men når man ser at noen brukere trenger mer og tettere*

*oppfølging, så skal de opp i Faglandet... Men hvordan avgjør vi når noen trenger tettere oppfølging? Det har vært et diskusjonstema... Så da var det sikkert en del ganger at det ble sendt opp brukere fra Fronten, og vi sendte melding til teamet at her er det en bruker dere må følges tettere opp, uten at de i Faglandet nødvendigvis fikk med seg hvorfor og hva som skjedde... Men der igjen så har de jo hatt strukturer for å ta vare på diskusjonen mellom oss slik at det kan bli løst... på disse koordinator-møtene har dette vært et tema vet jeg... (Informant 5, Aetat).*

Stort sett går likevel samhandlingen på tvers av avdelingene bra, og det virker som om dette dreier seg om enkeltepisoder som ikke har skapt faglige uoverensstemmelser mellom avdelingene.

*Hvis vi har brukere her [i Fronten, min kommentar] som er i en slik situasjon at vi må kontakte Fagland, så har jeg aldri blitt avvist eller følt noe som ikke har vært i orden med det... Da går vi opp og kontakter dem når det blir nødvendig, selv om det er sjelden... Men de gangene så blir vi alltid godt mottatt... så jeg har ingen problemer med å forholde meg til dem på Fagland... (Informant 11, Trygdeetaten).*

Også når det gjelder kompetanse og arbeidsoppgaver er det forskjeller mellom Fagland og Front. De som jobber i Front må kunne litt om alle tjenestoområdene til NAV, siden de skal kunne svare på mer generelle henvendelser fra brukerne. Teamløsningen i Fagland gjør at de ansatte kan bruke hverandre mye mer i sitt arbeide med brukerne.

*Jeg tenker at fagekspertene skal ikke være i Front, de skal være allroundere som skal vite litt om de forskjellige stønadene... slik at hvis de sitter med en bruker og han forteller historien sin, så skal de kunne si hva som er aktuelle ting... men de trenger ikke å være eksperter på hver enkelt ting... Og jeg tenker her at brukeren skal slippe å måtte gå og spørre fra person til person, det er jo litt av det som er poenget med NAV... derfor er det viktig at de som er i Front har "tverrblikket"... slik at det ikke blir opp til brukeren å oppsøke og spørre flere personer... det er jo ikke slik det skal være i et NAV-kontor... (Informant 8, Aetat).*

De ansatte som jobber i Front må ha breddekompetanse og mer generell kunnskap om de ulike tjenestene til NAV, mens de ansatte i Fagland kan ha mer spisskompetanse om enkelte arbeidsfelt. Ideelt skal de ansatte i Front være generalister, mens de ansatte i Fagland skal være spesialister.

*Folk jobber med forskjellige ting nå, for folk har forskjellig kompetanse... og vi skal ikke lære folk ned på kompetanse, vi skal ha spisskompetanse... Samtidig så skal altså breddekompetansen til den enkelte øke... men det betyr ikke at en skal bygge ned sin spisskompetanse... Dette er litt av de diskusjonene det går på blant annet i første etasje, der må en nok ha en bredere kompetanse enn de som sitter oppe i Fagland... Og de som skal være i første etasje, (...) der er det nok mange som må lære seg en del nye fagfelt... der blir en nok mer "generalist" enn de som sitter oppe i Fagland... (...) Det er derfor vi sitter og omorganiserer litt... Men jeg mener at når du jobber i første*

*etasje som veileder, i forhold til publikum som ramler inn med alle mulige slags spørsmål, så er det jo klart at der må du ha en mye større breddekompetanse enn oppe i andre etasje... Oppe i andre, der har en nok mer spisskompetanse i ryggsekken som en bruker mye mer aktivt enn en gjør i første etasje... jeg er veldig opptatt av at vi i alle fall ikke må lære folk "ned" på kompetanse... (...) så meningen er jo å bygge folk opp på kompetanse... Men det er jo klart, dette feltet er digert... (Informant 4, Sosialtjenesten).*

Dette krever mer opplæring i de ulike arbeidsfeltene for de som jobber i Fronten, men som en av informantene kommenterer så var dette vanskelig å få til samtidig som at hele tjenestetilbudet skulle være tilgjengelig i oppstartsperioden.

*De fikk litt mer opplæring i starten, i tillegg til fellespakken, og så har de hatt litt opplæring på morgenmøtene... Men det som er vanskelig med Fronten er jo det at den skal jo betjenes hele tiden, det kommer brukere hele tiden... så det må skje over tid, og det må være skulder-til-skulder... Det er ikke slik at en kommer her, får opplæring, er ferdig utlært og kan begynne på jobben... det er en umulig oppgave... En fikk en viss grunnopplæring i starten, og så ble en kastet inn i det... (Informant 8, Aetat).*

De største skillene mellom de to avdelingene går på det sosiale miljøet, og kontakten mellom de ansatte blir mindre siden de sitter i forskjellige etasjer. Det sosiale miljøet ser derfor ut til å være bedre innen avdelingene enn på tvers.

*Jeg merker at jeg er mer kjent med de som jobber i andre etasje sammen med meg enn de som jobber i første etasje... der ser jeg at det blir et skille... Kontakten der, men... i og med at de er i første etasje, så føler jeg at det er litt avstand likevel... Så jeg føler jeg har mest kontakt med de som er i andre etasje... Jeg tror det mer går på det at det er fysisk skilt... hadde alt vært på et plan, så tror jeg faktisk det hadde vært annerledes... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

## **8.2 Forholdet mellom stat og kommune**

De fleste av informantene kommenterer at det er forskjell mellom stat og kommune når det gjelder formelle ansettelsesforhold som lønn, arbeidstid og stillingsbetegnelser.<sup>36</sup> De statlige ansatte tjener mer enn de kommunalt ansatte, de har separate lønnsforhandlinger og de har andre stillingsbetegnelser. Den kommunale og den statlige delen av NAV har også ulikt regelverk og atskilte budsjetter. Siden alle de ansatte gjør det samme arbeidet, synes mange av informantene fra Sosialtjenesten at det er urettferdig at de kommunalt ansatte ligger lavere i lønn og har andre stillingsbetegnelser enn sine statlige kollegaer.

---

<sup>36</sup> Utfordringen med å slå sammen kommunalt og statlig ansatte i forhold til formelle arbeidsbetingelser nevnes allerede i St.prp. 46 (2004-2005), men har ikke blitt løst.

*Vi har jobbet for likelønn, men vi har ikke kommet noen vei... nå er det ikke snakk om så mye i året om du har topp ansiennitet... men det er snakk om 7000, og lik lønn er lik lønn... (...) Fagforeningen vår jobber for at vi skal få den samme lønnen som staten... (...) tidligere Aetat er de som ligger høyest i forhold til lønn og de er førstekonsulenter... jeg mener, vi sitter jo i team og vi driver jo med det samme, saksbehandling og veiledning, og da skal vi ha lik lønn... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Selv om det er forskjeller i lønn og arbeidsbetingelser, virker det ikke som om dette skaper konflikter mellom de ansatte, og informantene kommenterer at dette egentlig ikke er noe som de merker i det daglige. For å utjevne forskjellene i arbeidstid gikk de kommunalt ansatte på kontoret over på statlig arbeidstid, og de ansatte har nå stort sett samme betingelsene når det gjelder ferier og fridager.

*Jeg tror du må ha felles arbeidstid, bestemmelser, muligheter for avspasering, muligheter for overføring av ferie... alt dette må være felles når du sitter så tett som du sitter her, og egentlig har felles arbeidsgiver... Muligheten burde jo absolutt vært til stede... det er jo en utfordring det og få til det... men jeg tror at hvis det skal bli en enhet så må det ordne seg... (Informant 9, Trygdeetaten).*

Det har likevel vært enkelte situasjoner der det har blitt synlig at stat og kommune har ulike formelle retningslinjer å forholde seg til. Flere informanter nevnte en episode der alle de ansatte ble tilbudt å ta Datakortet gratis gjennom jobben. Senere kom det melding om at dette kun ville gjelde de statlige ansatte siden kommunen ikke hadde råd.

*For en stund siden fikk vi e-mail om at AOF hadde et veldig godt tilbud til ansatte på NAV-kontoret i forhold til Datakortet... det gikk til alle ansatte, og det var en teamleder som var veldig engasjert i dette og ville ha folk med... Og det var mange som meldte seg på... Og så kom det melding samme dag som vi hadde fått beskjed om at vi kom med, om at de kommunalt ansatte ikke fikk gå... for det var fylket som hadde midler, og det ville koste 10 000 pr ansatt i kommunen... og det ville ikke kommuneledelsen dekke... Så nå får de statlige ansatte gå på datakurs, som de får dekket, men de kommunale får ikke gå... (Informant 3, Sosialtjenesten).*

Siden det er de ansatte fra tidligere Sosialtjenesten som kommer dårligst ut av disse forskjellene, er det naturlig at det er disse som også er mest opptatt av denne problemstillingen. Også informanter fra de andre etatene kommenterer forskjellene, men som dette sitatet fra en informant i Trygdeetatene viser, så kan det virke som om dette blir noe bagatellisert av enkelte.

*Vi har jo også snakket om lønnsforskjellene i disse tre etatene... i stat så har vi nok vært nokså jevne, mens den kommunale delen har vært annerledes... Og sosionomene,*

*de er jo en profesjon må du vite (latter)... Men det har egentlig gått veldig greit å utligne forskjeller gjennom lokale lønnsforhandlinger... det gjorde de en del av... Så jeg tror nok at bare de får ryddet slike ting av veien, så blir det ikke noe surmuling i gangene på "hvorfor fikk du og ikke jeg...?", og slike ting... Vi gjør jo samme jobben alle egentlig...(Informant 10, Trygdeetaten).*

Dette kommer også frem fra enkelte informanter fra Aetat.

*Det er jo forskjellige regler... hver kommune er jo sin egen herre så de kan jo forhandle frem det de ønsker... i staten er det jo likt for hele staten, hele landet... men det er ikke de store forskjellene... de kommunale har jo for eksempel gått inn på statlig arbeidstid nå, så hele kontoret har lik arbeidstid... lønn er det jo litt forskjell på... jeg tenker at det er ikke de store tingene det heller, men lønn er jo viktig for folk, så det er jo kanskje noe som må tas over tid... men det er jo et valg som politikerne har gjort også, de forvalter NAV gjennom to deler, og da er det ting som må gå seg til etter hvert... (Informant 8, Aetat).*

Forskjellen mellom stat og kommune forsterkes gjennom arbeidsmetoder, holdninger og kultur. "Jeg føler ikke at dette med lønn og arbeidstid påvirker... Men jeg føler kanskje at det som påvirker samarbeidet er holdningene våre, at det kanskje kunne ha vært jobbet litt mer med det å få felles holdninger..." (Informant 3, Sosialtjenesten).

### **8.3 Ledelse og autoritetsforhold**

Forholdet mellom ledelsen og de ansatte synes stort sett å være bra, og når det har vært forhold som har skapt vanskeligheter så ser det ut til at ledelsen har tatt tak i problemene. Som nevnt i kapittel 5 satt lederne i åpent kontorlandskap i Fagland sammen med resten av de ansatte. Det at lederne satt i andre etasje gjorde at de fikk et nært forhold til de som jobbet i Fagland, men ble mer adskilt fra de som jobbet i Fronten. Dette ble løst med at lederne nå også har dager der de sitter på kontorene i Fronten.

*Det føler jeg er ganske bra... Jeg har ikke noen problemer med å gå bort og snakke med dem, (...) Og etter behov så sitter jo de også i åpent landskap, så det er bare til å gå bort... Jeg vet at det for noen kan være vanskelig... men alle er forskjellige... Det har jo vært en sak at ledelsen sitter oppe, og de nede ser de sjelden... og de er ikke så tett på de som jobber i Front... Men det har de løst med å ha to kontordager i uken nede... det tror jeg fungerer bra... (Informant 6, Aetat).*

Et annet problematisk forhold er at de statsansatte som regel henvender seg til den statlige lederen, mens de kommunalt ansatte går til den kommunale lederen. De ansatte refererer til lederne som "min" leder.

*Dersom jeg har noen spørsmål i forhold til min jobb eller min stilling så tar jeg det opp med min kommunale leder... Dette gjør jeg fordi NN kjenner til det kommunale systemet, kjenner til Sosialtjenesten, og hvordan det har fungert før... Jeg tror nok at mange andre av de kommunalt ansatte også går til NN for diskutering i forhold til saker... (...) Selv om jeg har to ledere så ser jeg i utgangspunktet på NN som min leder, i hvert fall hvis jeg har spørsmål angående den jobben jeg gjør, og det lovverket som jeg jobber i forhold til... (Informant 1, Sosialtjenesten).*

Informanter fra Trygdeetaten kommenterer at siden de ikke har en "egen" leder, må de derfor være særlig våkne på å gi tilbakemelding til lederne om ting som gjelder trygderelaterte saker.

*Det at de sitter på hver sin kompetanse tror jeg er veldig bra... Men den ene er jo fra Sosial, og den andre er statlig... men NN er jo fra tidligere Arbeid, så det er jo viktig at vi på Trygd får gitt signaler slik at NN forstår det også... Det er derfor jeg sa at vi på Trygd av og til har en samling, for å diskutere ting, og så gi tilbakemelding... slik at NN ser sammenhengen, og hvilke konsekvenser det vil få hvis det blir slik, contra slik... For NN har jo ikke alltid forutsetning for å se det... Greit nok, NN blir fortalt at slik skal det være, og så kommer vi og sier at slik kan det ikke være... Vi må være veldig våkne, samtidig som NN må følge med og heller be oss komme med innspill... Så alt som kommer ovenfra blir sendt ut til oss da, og så: "kom med innspill..."... Og det må være slik, det er den eneste måten vi kan få det til å gå rundt, og få det til å bli slik som vi vil ha det... Så må vi få ryddet vekk ting som vi ikke skal gjøre og heller få inn det vi skal gjøre... Men vi knoter nok litt enda med hvem som har ansvar for hva... (Informant 10, Trygdeetaten).*

Det er flere informanter som kommenterer at det er forskjeller mellom de ansatte når det gjelder hvordan de forholder seg til hverandre og til ledelsen, og at det virker som om særlig Aetat har en mer direkte dialog med sin leder enn de ansatte fra de andre etatene.

*I forhold til dette med medbestemmelsesapparat, hvordan ting skal gjøres i prosessen og litt forskjellig... Og jeg tror også at dette med om en kan ta seg til rette som medarbeider, der opplever jeg at det er forskjell... Om en som ikke er leder kan si at: "Ja dette er et problem! Kan jeg gjøre det slik? Ja jeg bare løser dette her jeg...!" Det opplever jeg at flere fra Arbeid gjør, men at både de fra kommunen og de fra Trygd vegrer seg litt... det er ikke det at de ikke kan, men at de tror ikke at det skal gjøres på den måten, eller de tror ikke at det er forventet fra dem... Så der merker jeg at det er forskjell... (Informant 8, Aetat).*

## 8.4 Oppsummerende betraktninger

I tillegg til forskjellene mellom de tidligere etatene som stammer fra tiden før sammenslåingen, blant annet når det gjelder organisasjonskultur og arbeidsmetoder, har det også oppstått en del nye spenninger i tilknytning til reformen og sammenslåingen. Det kan virke som det er et begynnende skille mellom Fronten og Fagland på kontoret, noe som ser ut til å

henge sammen med at avdelingene er lokalisert i ulike etasjer. Dette fører til begrenset kontakt mellom de ansatte i Fronten og Fagland i det daglige arbeidet.

Det er også forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte, som går på at de ansatte har ulike formelle arbeidsbetingelser som lønn og stillingsbetegnelser. Dette kan også ses i sammenheng med forskjellene som ble drøftet i forrige kapittel, som går på forskjeller mellom regelverk og forholdet til brukerne. Også løsningen med todelt ledelse kan forsterke dette skillet mellom statlige og kommunalt ansatte. De ansatte er positive til ledermodellen, og de mener også at andre forskjeller er i ferd med å jevne seg ut. Det kan likevel stilles spørsmål ved om det har hatt en uheldig sideeffekt at skillet mellom stat og kommune ble opprettholdt i denne grad på kontoret.



## **Kapittel 9 – Avslutning og diskusjon**

I dette kapittelet skal jeg trekke frem sentrale funn, og vise sammenhengen mellom problemstilling, empiriske funn og de teoretiske tilnærmingene som jeg har valgt. På et overordnet plan er hovedspørsmålet mitt i hvilken grad det er avvik mellom NAV-reformens idealer, og de realitetene som viser seg i forhold til de ansattes tilpasninger til disse på lokalkontornivå. I forhold til denne problemstillingen ønsket jeg spesielt å se på: Hvordan påvirket de organisatoriske løsningene som kontoret valgte samarbeid og arbeidsfordeling? Oppsto det ny organisasjonskultur eller nye organisasjonsmønstre? Skapte spenninger og motsetninger utfordringer på lokalt nivå? Hvordan ble det sikret at sammenslåingen ble gjennomført på en tilfredsstillende måte for de ansatte, og hvordan reagerte de ansatte på omstillingsprosessen?

### **9.1 Forholdet mellom idealer og realiteter**

I stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner fastsatte regjeringen ulike idealer og målsettinger som skulle gjelde for implementeringen av NAV-reformen. Dette gjaldt blant annet: formulering av nødvendig lovverk og avtaler; forslag til organisatoriske løsninger og kontorstruktur; utvikling av samarbeidsrutiner og felles metodiske verktøy: kompetanseutvikling, opplæring og etablering av en felles faglig plattform; tiltak for å bygge opp felles kultur og arbeidsmetoder; og rask og effektiv gjennomføring (St.prp. nr. 46 (2004-2005), St.prp. nr. 1 (2005-2006)).

#### **9.1.1 Organisatoriske løsninger og arbeidsfordeling**

Da regjeringen jobbet med planleggingen av reformen utarbeidet de lovverk og rammeavtaler som skulle fungere som retningslinjer for førstelinjetjenesten. Idealet var at statsetaten og kommunene skulle stå relativt fritt til å tilpasse organisatoriske løsninger og kontorstrukturer til lokale forhold og behov. NAV-kontor NN valgte en løsning med tverrfaglige team, todelt ledelse og åpent kontorlandskap, noe som informantene mente fungerte godt i forhold til samarbeid og fellesskap.

Når det gjelder fordeling av arbeidsoppgaver er idealet i Fronten at alle skal kunne arbeide med de samme arbeidsoppgavene og at brukerne skal bli sendt videre til den saksbehandleren som til en hver tid er ledig, uten at de som står i mottaket går noe særlig inn på sakene til brukerne. Realiteten er at brukerne fordeles etter hvilken saksbehandler som har kompetanse på det området som brukeren etterspør. Organiseringen i Fronten har i realiteten ikke fungert

optimalt, noe som har ført til at avdelingen allerede har vært gjennom en rekke omorganiseringer. Disse forholdene kan føre til at omstillingsprosessen tar lengre tid og føles ekstra belastende på de ansatte i Fronten.

I Fagland er idealet at brukerne som henvises videre fra Fronten skal fordeles på saksbehandlere etter fødselsdatoen sin, og ikke etter hvilken type tjenester og ytelser de trenger. Teamene skal være forum der de ansatte kan søke bistand hos hverandre og diskutere fellessaker. Realiteten er at de ansatte fortsatt forholder seg til "sine" brukergrupper, og at brukere og arbeidsoppgaver fortsatt fordeles etter hvilken etat de ansatte jobbet i tidligere. Denne arbeidsfordelingen kan føre til at brukerne fremdeles blir sendt fra person til person, og at teamene skjuler at denne løsningen fremdeles blir brukt. Langtidsbrukere blir i tillegg fremdeles fulgt opp av sine gamle saksbehandlere selv etter sammenslåingen, noe som kan forsterke denne tendensen.

### **9.1.2 Omstillingsprosessen**

Idealet for iverksettelsen av reformen var at den skulle bli gjennomført raskt og effektivt samtidig som den løpende virksomheten ble opprettholdt. Regjeringen ønsket å fokusere på: systematisk kompetansekartlegging; kompetansefremmende tiltak; opplæring og begrepsavklaring; i tillegg til en felles faglig plattform, rutiner, prosedyrer og metoder for samarbeid. Realiteten er at sen opplæring og en intensiv periode med kurs, førte til at denne perioden ble opplevd som svært stressende og tung for de ansatte. Kontoret fikk heller ikke tilført ekstra ressurser, og sakene hopet seg opp. Informantene mine kommenterer at sammenslåingen og overgangen til nye arbeidsoppgaver ville fungert bedre dersom mer av opplæringen hadde blitt gjennomført før sammenslåingen. Etter at det nye NAV-kontoret åpnet skulle driften opprettholdes, men de ansatte følte ikke at de fikk tatt godt vare på brukerne siden de var utilgjengelige og i tillegg ikke mestret de nye arbeidsoppgavene godt nok til å utføre arbeidet tilfredsstillende.

I følge Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrati bruker bakkebyråkratene mestringsstrategier når de opplever en ubalanse mellom etterspørselen av tjenester og tilbudet de har mulighet for å gi, blant annet gjennom å tilpasse arbeidsoppgavene, oppfatningene de har til arbeidsoppgavene og sin egen rolle i organisasjonen og tilpasse oppfatningene de har om brukerne. I følge Kanter, Stein og Jick (1992) iverksetter de ansatte forsvarsmekanismer når

endringene påvirker dem personlig. De NAV-ansatte følte usikkerhet og forvirring siden det var mange og store endringer som skjedde samtidig, og de tvilte på egen kompetanse i forhold til nye krav og nye arbeidsoppgaver. Endringene krevde i tillegg mye tid, egeninnsats og merarbeid. Måten de NAV-ansatte har tilpasset seg disse utfordringene er, i tråd med Lipskys teori, tilpasning av arbeidsoppgavene, og tilpasning av oppfatningene de hadde om sine arbeidsoppgaver og sin egen rolle. Siden de ansatte fikk begrenset med opplæring før de skulle begynne med arbeidsoppgavene, fortsatte de å fordele arbeidsoppgaver og brukere basert på erfaring og kompetanse fra de tidligere etatene, selv etter sammenslåingen. De begrunner dette med at oppstartsperioden var travel, og at dette var den mest rasjonelle måten å fordele brukere på. De oppnår dermed en bedre balanse mellom ressursene som er tilgjengelig og arbeidsmålene. Tjenestene de tilbyr er likevel ikke optimale i forhold til at de ikke jobber etter NAV-reformens intensjoner.

Denne fordelingen av arbeidsoppgaver og brukere, kan også tyde på at det er avvik mellom ideal og realitet når det gjelder holdninger og mål. De ansatte er godt informert om prosessene, rutinene, verdiene og organiseringen som skal gjelde i NAV, som for eksempel at de ansatte skal være generalister i Fronten, og at brukerne skal slippe å bli sendt fra saksbehandler til saksbehandler. NAVs formelle verdier og mål har også stadig blitt gjentatt i sammenslåingsprosessen. De ansatte støtter NAVs mål og verdier i forhold til at dette er måten de *ønsker* å arbeide på, men realiteten viser at grunnet lite opplæring og stor arbeidsmengde klarer ikke de ansatte å virkeliggjøre idealene i det daglige arbeidet. Enkelte informanter mente at begrepsavklaring og formulering av felles verdier var tilstrekkelig for å få felles begreper og arbeidsmetoder, men som jeg viste i kapittel 7 mente andre at det var mer grunnleggende forskjeller som lå bak begrepsbruken. Dette gjelder særlig mellom Sosialtjenesten og Aetat, når det gjelder oppfatninger og holdninger til brukerne.

### **9.1.3 Har det oppstått en ny organisasjonskultur?**

For å bygge opp en felles organisasjonskultur og felles holdninger, ønsket regjeringen å fokusere på kulturfremmende tiltak. De ansatte på NAV-kontor NN nevner også at det var en rekke slike tiltak som ble iverksatt i deres kommune, både sosiale tiltak og mer faglige kulturtiltak. Realiteten er likevel at de ansatte ikke følte de fikk noe særlig ut av dette. Det virker som disse tiltakene ble nedprioritert til fordel for mer kompetansefremmende tiltak siden omstillingsfasen var hektisk for de ansatte.

Spesielt når informantene beskriver arbeidsmetoder og begrepsbruk kommer det frem at forskjellene mellom de tidligere etatene fremdeles er synlige etter sammenslåingen. Enkelte informanter kommenterer også at de tidligere etatskulturene lever videre som subkulturer i NAV. Informantene mener ledelsen, både sentralt og lokalt, burde gått sterkere inn for å bygge opp en felles organisasjonskultur, og jobbet mer med dette i forkant av sammenslåingen. Ledelsen er forbilder for de andre ansatte, og bidrar sterkt til å formidle de verdiene og holdningene som skal gjelde for organisasjonen. Dersom ledelsen går inn for å formidle disse verdiene, får de ansatte dermed et personlig forhold til verdiene, målene og holdningene, og aksepterer disse (Greenberg, 2005). Det virker i tillegg som om enkelte symboler og gammel terminologi fortsatt består. Dette gjelder blant annet at de ansatte fortsatt bruker de gamle etatsbenevnelsene, at de refererer til lederne som ”min leder”, og at de fortsatt skiller mellom de tidligere etatenes brukergrupper. Dette kan også ha årsak i at regelverkene og tjenestene til de tidligere etatene fortsatt består.

På tross av ulike utfordringer mener informantene at de er på god vei til å finne en felles organisasjonskultur, og at forskjellene vil jevne seg ut etter hvert som de samarbeider og blir kjent med hverandre. Et positivt forhold med den stressende omstillingsperioden er også at den har bidratt til å bygge opp fellesskapsfølelse. Siden alle de ansatte er i samme situasjon, er det derfor en lav terskel for å hjelpe og støtte hverandre. Eksempelene informantene bruker viser at de fleste forskjellene har rot i de ulike metodene og målsettingene som de tidligere etatene hadde, og organiseringen av NAV generelt. I følge Møller og Flermoen (2004) har erfaringer med Samordningsforsøkene vist at forskjeller ikke bare trenger å dreie seg om kultur, men også om politiske mål og prioriteringer, styringsverktøy, metodeverktøy, og arbeidet med brukerne. Møller og Flermoen mener at å fremstille dette som kulturforskjeller kan være feil fremgangsmåte, dersom målet er å fjerne ”kulturforskjellene”.

#### **9.1.4 Nye spenninger og motsetninger**

Idealet er at det ikke skal være forskjell mellom de ansatte fra de tidligere etatene, og Sosialtjenesten og de kommunalt ansatte skal integreres på lik linje med den nye statlige etaten. Selv om kontoret har to ledere, skal disse fremstå som et enhetlig lederskap, og ha felles ansvar for hele kontoret. I realiteten har de ansatte ulik lønn, ulike arbeidsbetingelser, ulike stillingsbetegnelser, og de forholder seg til hver sin leder. I tillegg har også stat og kommune ulike budsjetter å forholde seg til. Formelle forskjellene skal jevnes ut etter hvert,

blant annet gjennom lønnsforhandlinger og at de kommunalt ansatte nå har gått over på statlig arbeidstid. Disse forholdene skaper likevel spenninger mellom de ansatte som kan være vanskelige å bli kvitt senere.

## **9.2 Hvorfor er det avvik mellom idealer og realiteter?**

Det kan være mange årsaker til avviket mellom ideal og realitet i forhold til NAV-reformen på kontoret. For eksempel at de ansatte motsetter seg reformens målsettinger, at de ikke kjenner reformens idealer, at det finnes motsetninger og spenninger mellom de ansatte, eller uintenderte konsekvenser av rasjonelle tilpasninger de ansatte har gjort av reformen i sin daglige arbeidssituasjon.

Ingen av mine informanter var motstandere av reformen. De var tvert i mot svært positive til reformen og dens idealer, og de så også løsninger på de problemene som har oppstått. De ansatte er klar over idealene, målene og verdiene til NAV, de vet hvordan dette skal implementeres på deres arbeidsplass og hvordan omstillingen kommer til å påvirke deres arbeidsoppgaver. Til en viss grad kan avvikene skyldes spenninger og motsetninger mellom de ansatte. Det var på forhånd ulike oppfatninger om de andre etatenes arbeidsoppgaver og kultur. Noen av disse ”kulturelle mytene” har blitt bekreftet, men informantene mener dette like gjerne kan skyldes personlighetstrekk, og ikke trenger å ha bakgrunn i hvilken etat den enkelte kommer fra. Forskjellene mellom de ansatte er likevel fremdeles tydelige når det gjelder forholdet til brukerne og arbeidsmetoder. Informantene fremhever at kontoret jobber med å få vekk forskjellene, og at de er på vei mot å få en felles kultur. Det kan likevel ha oppstått et skille mellom Front og Fagland, og mellom stat og kommune. Skillet mellom Front og Fagland er en følge av organiseringen på kontoret. Skillet mellom statlige og kommunalt ansatte har derimot årsak både i tradisjoner, historie og formelle arbeidsbetingelser i NAV, i tillegg til forhold som at man jobbet med ulikt regelverk og ulike brukergrupper. Problemene med å samordne statlig og kommunalt ansatte ble forutsett under planleggingen av reformen, men det jobbes fremdeles med å finne funksjonelle løsninger for dette.

Hovedårsaken til avviket mellom ideal og realitet mener jeg, i tråd med Lipskys perspektiv, skyldes at tiden under sammenslåingen var travel, og at de ansatte manglet kompetanse. Siden de hadde en hektisk arbeidssituasjon, og fikk sen opplæring i nye arbeidsoppgaver, var det rasjonelt å fordele arbeidsoppgavene etter de ansattes eksisterende kompetanse og erfaring.

Det at de ansatte sitter i team og i åpent kontorlandskap gjør at samarbeidet mellom etatene fungerer bedre enn før sammenslåingen. Selv om fordelingen av brukere og arbeidsoppgaver fremdeles skjer på bakgrunn av tidligere kompetanse og bakgrunn er det en løsning som fungerer for de ansatte. Dette kan derimot skjule at organiseringen ikke virker som den skal. De ansatte ser likevel på denne fordelingsmetoden som en midlertidig løsning som kun brukes i oppstartsperioden, og de vil gå bort fra i fremtiden. I Fronten skal dermed brukerne fordeles etter hvilke saksbehandlere som er ledige, og i Fagland skal brukerne fordeles etter fødselsdato.

### **9.3 Tidligere forsøk og bruk av dette i NAV-reformen**

Mine informanter ønsket seg flere evalueringer av arbeidet som har blitt gjort, og at erfaringene man gjorde seg på pilotkontorene og i tidligere forsøk ble brukt mer aktivt i etableringen av nye NAV-kontor. I disse forsøkene finner man mange av de samme problemene og utfordringene som fortsatt erfares når nye kontor blir etablert, selv om dette er utfordringer som burde blitt tatt tak i og løst i tidligere faser av reformprosessen. Et eksempel på dette er Samordningsforsøkene som ble initiert av regjeringen Bondevik. Her ble de første rapportene publisert allerede i 2004, men jeg finner likevel flere av de samme problemene ved NAV kontor NN, på tross av etablering 3 år senere. Implementering av erfaringer fra tidligere forsøk kunne dermed ha løst en rekke problemer. I tillegg har det ikke noe formål å utføre forsøk dersom funnene deres ikke blir brukt. Det samme gjelder pilotkontorene. Ett kontor i hvert fylke ble utvalgt som pilotkontor, og skulle teste ut ulike forhold ved organiseringen. Dermed skulle man oppnå erfaringer som kunne gjøre prosessen enklere for de kontorene som ble etablert senere. Ansatte og ledere fra NAV-kontor NN var og besøkte pilotkontor i forkant av sammenslåingen, for å få tips og råd i prosessen. De forteller likevel at de ikke fikk noe særlig utbytte av disse besøkene.

I følge Skinnarland og Moland (2006) har pilotkontor som fokuserte på sosiale tiltak og felles faglige samlinger hatt god erfaring med rask oppbygging av fellesskapsfølelse og felles organisasjonskultur. Mine funn viser at også de ansatte på NAV-kontor NN hadde gode erfaringer med faglige og sosiale tiltak. Gjennom tiltakene fikk de ansatte fra de ulike etatene møte hverandre før sammenslåingen, men det virker ikke som om det ble gjort så mye for å opprettholde den kontakten som oppsto. Det synes heller som om tiltakene ble sett på som sosiale avbrekk i arbeidshverdagen, som ikke førte til at de ansatte ble kjent med hverandre.

Skinnarland og Moland (2006) trekker frem fire punkt som de mener er særlig viktige for å lykkes med implementeringen av NAV-reformen. Det er begreps- og forventnings-avklaring, klar rollefordeling, tverrfaglig samarbeid og praktiske kommunikasjonsmetoder, og kompetanseoverføring. Dette ble det også fokusert på i NAV-kontor NN, men kunne trolig blitt presisert mer for å redusere de ansattes usikkerhet i omstillingsperioden.

I sin evaluering av pilotkontorene fant Alm Andreassen, Drange og Thune (2007) blant annet at integrering tok lengre tid på kontor med todelt ledelse, enn på kontor med enhetlig ledelse. De fant også at ansatte på pilotkontorene stort sett jobbet med samme arbeidsoppgavene som de hadde fra tidligere. Disse funnene gjenspeiler mye av det som jeg har funnet i min studie, og er funn som burde blitt tatt mer hensyn til i organiseringen på kontorene som ble etablert senere.

NAV-kontor NN erfarte, i likhet med Samordningsforsøkene, at samarbeid og utveksling av arbeidsmetoder fører til at de ansatte får gjensidig respekt for hverandre og hverandres måter å jobbe på. Det ble likevel ikke etablert noen ny organisasjonskultur i Samordningsforsøkene (Møller og Flermoen, 2004). Mine informanter legger i tillegg vekt på betydningen av forståelse for at de ulike etatene har forskjellige arbeidsmetoder, og at eventuelle misforståelser og uoverensstemmelser vil jevne seg ut gjennom samarbeid og samhandling.

I Samordningsforsøkene mente deltakerne at det som kjennetegnet organisasjonskulturen var: rolleforståelse; metoder og virkemidler i forhold til brukerne; særtrekk i forhold til praktiske forhold; og styringsforhold. Dette har også vist seg i min studie, og kulturforskjellene som informantene kommenterer går på arbeidsmetoder, forholdet til brukerne og begrepsbruk. Møller (2006) fremhever at fellesskapsfølelse først og fremst oppstår som en prosess av læring av hverandres arbeidsoppgaver og metoder, noe også mine informanter påpeker. Han mener kulturbygging på tvers av etatene, for eksempel gjennom fellessamlinger og formulering av felles verdier, er nødvendig for å etablere felles kultur. Formuleringen av felles verdier på NAV-kontor NN har stort sett skjedd muntlig, og selv om kontoret jobbet med å formulere dette også skriftlig var dette ikke på plass da jeg gjorde mine intervjuer. Skriftlige manifestasjoner av verdiene kan bidra til å tydeliggjøre disse for de ansatte.

## 9.4 Oppsummering og utfordringer

Gjennomføringen av NAV-reformen er et viktig og dagsaktuelt tema, som kommer til å påvirke hverdagen til mange nordmenn – alt fra ansatte til de mange brukerne av tjenestene til NAV. NAV-reformen ble iverksatt for å ivareta brukernes behov på en bedre måte, og gi dem en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det er likevel de ansatte på NAV-kontorene som gjennomfører denne politikken i praksis, og dersom NAV-reformen ikke fungerer på NAV-kontorene så faller reformen sammen. NAV har ansatte fra tre tidligere etater (Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten). De ansatte kommer dermed fra etater med ulik kultur, kompetanse, erfaringer, arbeidsmetoder og utdanningsbakgrunn. Holdningene og innstillingene som de ansatte tar med seg inn i de nye NAV-kontorene kan dermed ha stor påvirkning på hvordan NAV-organisasjonen kommer til å utvikle seg, siden de ansattes bakgrunn og interesser fører til at de har ulike forventninger til hva de vil at organisasjonen skal fokusere på. I tillegg til medbrakte oppfatninger vil også nye krav til kompetanse, nye målsettinger og nye arbeidsmetoder påvirke utviklingen. Slike forhold kan skape utfordringer når NAV skal fremstå som en helhetlig organisasjon.

De ansatte er likevel positive til NAV-reformen. De er lojale, slutter opp om reformen og de er optimistiske til at dette skal gå bra. Selv om det kommer frem en del kritikk av reformen er mine informanter spente på hvordan situasjonen kommer til å bli når alt har kommet på plass og gått seg til. Det virker som om samholdet og fellesskapet på kontoret er godt, og at løsningene med team og åpent kontorlandskap bidrar til at dette blir stadig bedre. Det pekes likevel på enkelte forhold som de ansatte ikke er helt tilfredse med. Utfordringene har vært knyttet til kompetanse og opplæring, arbeidsoppgaver, informasjonsflyt og stadig nye omorganiseringer. Etatskulturer og arbeidsmetoder lever til en viss grad videre, og det er også tendenser til at nye skillelinjer er i ferd med å etablere seg mellom de ansatte.

Spesialisering innenfor arbeidsoppgaver og arbeidsdeling kan bidra til å forsterke skillene som har oppstått på kontoret, og styrke de tidligere etatene som subkulturer. De ansatte fremhever at dette bare er midlertidige løsninger, som de vil gå bort fra med tid og økt kompetanse. Dersom arbeidsdelingen foregår for lenge kan det derimot bli vanskelig å begynne å jobbe på tvers av de tidligere etatsgrensene, og det kan ta tid før det etableres en felles tilhørighet og identitet. Det er viktig å ha respekt for hverandre og hverandres fagfelt, noe som er enkelt å si på forhånd, men vanskeligere å gjennomføre praktisk. Dette kan likevel



gjøres ved å bygge opp felles holdninger, og være bevisst på hva man ønsker å oppnå. For at kontoret skal fungere etter intensjonene med NAV-reformen er dette noe kontoret må arbeide særlig for. Det synes likevel som om de ansatte har forståelse for at endringer tar tid. De mener de er på god vei til å få en felles organisasjonskultur, gjennom å vise respekt for at det faktisk er forskjeller i de tidligere etatenes organisasjonskultur og arbeidsmetoder, og vise vilje til å ville lære mer om hverandre.

## Litteraturliste

- Album, D. (2002) "Parsonianisk frigjørende sosiologi – Yngvar Løchens Idealer og realiteter som eksempel på norsk funksjonalisme". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 4: 2002, s. 569-586.
- Album, D. og Midré, G. (red.) (1991). *Mellom idealer og realiteter. Studier i medisinsk sosiologi*. Oslo, Ad Notam.
- Andersen, S.S. (1997) *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Alm Andreassen, T., Drange, I. og Thune, T. (2007) *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4:2007. Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Argyris, C. (1992) *On Organizational Learning*. Cambridge, Blackwell Publishers.
- Argyris, C. (1990) *Bryt forsvarsrutinene*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Bang, H. (1995) *Organisasjonskultur*. Oslo, Tano.
- Barley, S. og Kunda, G. (2001) "Bringing work back in". *Organization Science*, Vol. 12, No. 1, s. 76-95.
- Barnard, C.I. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, Harvard University Press.
- Berger, P. og Luckmann, T. (1966) *Den samfunnsskapte virkelighet*. Oslo, Fagbokforlaget.
- Blaikie, N. (2000) *Designing Social Research. The Logic of Anticipation*. Cambridge, Polity Press.
- Blau, P. (1967) *The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago, University of Chicago Press.
- Bleiklie, I. (1997) *Service Regimes in Public Welfare Administration. Casestudies of Street-level Bureaucrats and Professionals as Decision Makers*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Bredal, D. (red.) (2003) *Min omstilling. Jeg og jobben: Hvordan overleve i et næringsliv i konstant forandring? Visjoner og verktøy for bedrifter, organisasjoner og offentlig sektor*. Stavanger, Wigestrands forlag AS.
- Busch, T. og Vanebo, J.O. (2000) *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Fimreite, A.L. og Lægreid, P. (2007) "Reform of the employment and welfare administrations – The challenges of co-coordinating diverse public organizations". *International Review of Administrative Sciences*, 2007:73, s. 389-408.

- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Denzin, N.K. og Lincoln, Y.S. (1994) "Introduction: Entering the field of Qualitative Research". I: Denzin, N.K. og Lincoln, Y.S. (red.) *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, Sage Publications, s.1-18.
- Egeberg, M. (1991) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo, Aschehoug.
- Ellis, K., Davis, A. og Rummery, K. (1999) "Needs Assessment, Street-level Bureaucracy and the New Community Care". *Social Policy & Administration*, vol. 33, nr. 3, s. 262-280.
- Fimreite, A.L. (2007) "NAV-reformen". Innlegg på Trygdeforskningsseminaret, høsten 2007. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.econ.uib.no/filer/2064.pdf>>. [Nedlastet 26. november 2008].
- Fossestøl, K. (2007) *Den revitaliserte arbeidslinjen – en linje eller to? Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja*. AFI-notat 5/2007.
- Fossestøl, K. og Klemsdal, L. (2006) "Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret?" *Velferd*, nr. 4/95, s. 28-31.
- Glaser, B.G. og Strauss, A.L. (1967) *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago, Aldine Publishing Company.
- Greenberg, J. (2005) *Managing behavior in organizations*. Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Halvorsen, K. (2004) "De som bærer byrdene av arbeidslinjen". *Kronikk. Velferd* 8: 2004.
- Hammersley, M. og Atkinson, P. (1996) *Feltmetodikk. Grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo, Ad Notam Gyldendal.
- Hatland, A. (1995) *Trygd og forskjellsbehandling*. Institutt for sosialforskning (INAS). INAS-notat, 1995:3.
- Haugstvedt, Y. (2007) *Organisasjonskultur og resultater - Organisasjonskulturens effekt på oppnåelse av resultater i bedrifter og organisasjoner. En forskningsgjennomgang*. Notat nr. 4 – 2007. Høgskolen i Hedmark.
- Helgøy, I. (1999) "Forvaltning av Trygden". I: Hansen, H.T. (red.) *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*. SNF-rapport, 12:99. Bergen, Samfunns- og næringslivsforskning, s. 27-103.
- Hellevik, O. (2005) *Sosiologisk metode*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hernes, G. (2007) "Idealier og realiteter". *Kronikk. Morgenbladet*. 8. – 14. juni 2007.
- Herskovits, M.J. (1948) *Man and His Works: The Science of Cultural Anthropology*. New York, Knopf.

- Hvinden, B. (2008) "Cultures of activation: the shifting relationship between income maintenance and employment in the Nordic context". I: van Oorschot, W., Opielka, M. og Pfau-Effinger, B. (red.). *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*. Cheltenham, Edward Elgar, s. 205-224
- Hvinden, B. (1994) *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo, Scandinavian University Press.
- Hupe, P. og Hill, M. (2007) "Street-level Bureaucracy and Public Accountability". *Public Administration*, Vol. 85, No. 2, s. 279-299.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 2. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.
- Janis, I.L. (1971) "Groupthink". *Psychology Today*, 5:6, s. 43-76.
- Jessen, J.T. (2005) *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA Rapport 15/05.
- Kanter, R.M., Stein, B.A. og Jick, T.D. (1992) *The Challenge of organizational change: how companies experience it and leaders guide it*. New York, Free Press.
- Kaufmann, G. og Kaufmann, A. (2005). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Kjørstad, M. (2002) *Sosialhjelp og arbeidsplikt. Utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen*. HiO-rapport, nr 11:2002.
- Kleppestø, S. (2005) "The construction of social identities in mergers and acquisitions." I: Stahl, G.K. & Mendenhall, M.E. *Mergers and acquisitions. Managing culture and human resources*. Stanford, Stanford University Press, s. 130-151.
- Knutsen, O. (1989) *Sosialtjenester og velferdsstatens yrker. Særtrekk, modeller og hypoteser for komparativ forskning*. Oslo, Institutt for sosialforskning (INAS). INAS-rapport 1989:1.
- Korsnes, O., Andersen, H. og Brante, T. (red.) (1997) *Sosiologisk leksikon*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Kvale, S. (1996) *Interviews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Kvalvåg, M. (2002) *Fra servicehierarki til servicearena? Trygdefunksjonærers servicerolle i oppfølgingen av sykemeldte*. Hovedfagsoppgave, sosiologi, Universitetet i Bergen.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation.

- Løchen, Y. (1971) *Idealer og realiteter i et psykiatrisk sykehus*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Lødemel, I., Johannessen, A., Buschmann, E., Nilsen, K.L. og Velvin, G. (2004) *Nytter det? Erfaringer fra Tiltaksforsøket 2000-2004. Evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp*. Delrapport 3, 2004. Gruppe for inkluderende velferd, Høgskolen i Oslo.
- Marshall, C. og Rossman, G.B. (1989) *Designing Qualitative Research*. Newbury Park, Sage Publications.
- May, P.J. og Winter, S.C. (2007) "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation". *Public Administration Research and Theory*.
- Meyers, M.K. og Vorsanger, S. (2002) "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." I: Peters, B.G. og Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks, Sage Publications, s. 245-255.
- Michelsen, H. (2008) *NAV – mål, visjoner og resultater. En studie av den nye arbeid og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management*. Akademisk avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Monkerud, L.C. (2008) *Det lokale NAV-kontor: Hvilke løsninger velges?* Discussion Paper 1/2008. Handelshøgskolen BI.
- Morse, J.M. (1994). "Qualitative Research. Fact og Fantasy?" I: Morse, J.M. (red.) *Critical Issues in Qualitative Research Methods*, s. 1-8.
- Møller, G. (2006) *Evaluering av samordningsforsøkene – Sluttrapport*. Rapport nr 231:2006. Bø, Telemarksforskning.
- Møller, G. (2005) *Evaluering av Samordningsforsøkene*. Arbeidsrapport 21. Fjerde delrapport. Bø, Telemarksforskning.
- Møller, G. og Flermoen, S. (2004) *Evaluering av Samordningsforsøkene mellom Aetat, Sosialtjenesten og Trygdeetaten – Status og foreløpige betraktninger*. Arbeidsrapport nr. 9:2004. Bø, Telemarksforskning.
- Møller, G., Flermoen, S. og Bergsgard, N.A. (2004) *Evaluering av Samordningsforsøkene mellom Aetat, Sosialtjenesten og Trygdeetaten*. Arbeidsrapport 26:2004. Andre underveisevaluering. Bø, Telemarksforskning.
- Nesheim, T. (2005) "Organisatoriske grenser og tilknytningsformer for arbeid: Organisasjonsfaget møter arbeidssosiologien". I: Døving, E. og Johnsen, Å. (red.) *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen, Fagbokforlaget, s. 169-184.
- Nielsen, V.L. (2006) "Are Street-level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope?" *Public Administration*, vol. 84, nr. 4, s. 861-889.

- Nolan, B.C. (2001) *Public Sector Reform. An International Perspective*. New York, Palgrave Macmillan.
- Norges samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD). (2008) Personvernombudet for forskning. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.nsd.uib.no/personvern/>>. [Nedlastet 21. september 2008].
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Sosialdepartementet. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Nylehn, B. (1999) *Organisasjon og ledelse. En innføring*. Oslo, Kalle forlag.
- Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsloven). Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Pedersen, J.T. (2002) *Rehabilitering av velferdsforvaltningen. Arbeidslinjen, samordning, klienteffekt*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Pedersen, J.T. (1992) *Vanntette skott eller åpne dører? Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Peirce, C.S. (1955) "Abduction and induction". I: Peirce, C.S. (red.) og Buchler, J. *Philosophical Writings of Peirce*. New York, Dover Publications Inc, s. 150-156.
- Prottas, J.M. (1979) *People-processing. The Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, Lexington Books.
- Ragin, C.C. (1992) "Introduction. Cases of "What is a case?". I: Ragin, C.C. og Becker, H.S. *What is a Case?* Cambridge, Cambridge University Press, s.1-18.
- Ravneberg, B. (2004) *Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i «Prosjekt Amalie» i Åsane*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning, Bergen. Notat 11 – 2004.
- Rothstein, B. og Stolle, D. (2001) *Social Capital and Street-Level Bureaucracy. An Institutional Theory of Generalized Trust*. Innlegg på "Trust in Government Conference", Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University, 30. November, 2001.
- Rusten, G. og Hansen, H.T. (2003) *Langtidsledighet. Et bruker- og etatsperspektiv*. SNF-rapport, nr. 54/02. Bergen, Samfunns- og næringslivsforskning.
- Rønning, R. og Solheim, L.J. (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Akademisk.

- Schein, E.H. (2004) *Organizational Culture and Leadership*. Third Edition. San Francisco, Jossey-Bass.
- Scott, W.R. og Davis, G.F. (2007) *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*. New Jersey, Upper Saddle River.
- Silverman, D. (2006) *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. Los Angeles, Sage Publications.
- Skinnarland, S. og Moland, L. (2006). *Lokale arbeids- og velferdskontor. Ansattes perspektiver på etableringen av en felles førstelinje i den nye NAV-reformen*. FAFO-notat 2006:17.
- Solheim, L.J. (1992) *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. Østlandsforskning, rapport nr. 16:92.
- St.meld. 14 (2002-2003) *Samhandling av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten*. Sosial- og helsedepartementet. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) *For budsjettåret 2006*. Arbeids- og sosialdepartementet. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.
- Thagaard, T. (2002) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Van Maanen, J. og Barley, S.R. (1985) "Cultural organization. Fragments of a theory". I: Frost, P.J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundberg, C.C. og Martin, J. *Organizational Culture*. Beverly Hills, Sage Publications, s. 31-53.
- Weber, M. (1971) *Makt og byråkrati*. Oslo, Gyldendal.
- Yin, R.K. (1984) *Case Study Research. Design and methods*. Newbury Park, Sage Publications.

Internettider:

[www.forskningsradet.no](http://www.forskningsradet.no)

[www.nav.no](http://www.nav.no)

[www.norge.no](http://www.norge.no)

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

## **Vedlegg nr 1: Informasjonsskriv til NAV-kontoret**

### **Ønske om deltakelse i kvalitativ intervjustudie i forbindelse med Masteroppgave**

Mitt navn er Iren Johnsen. Jeg studerer Sosiologi på Masternivå, ved Universitetet i Bergen. Jeg holder nå på med min masteroppgave som har som foreløpig tittel: "Organisasjonsendring og omstilling, i lys av NAV-reformens betydning for endring av organisasjonskultur og arbeidsmiljø for de ansatte ved NAV-kontorene". Studiens varighet vil være januar – desember 2008. Jeg er en del av forskningsprosjektet "Evaluering av NAV-reformen" som utføres av blant annet Universitetet i Bergen. Jeg ønsker å foreta en kvalitativ intervjustudie av ansatte ved NAV-kontoret i NN.

Grunnen til at jeg har valgt NAV-kontoret i NN er på grunn av at NAV-kontoret i NN foretok omstillingen til NAV i løpet av tredje kvartal 2007. Ansatte på dette kontoret vil derfor være midt oppe i den prosessen som jeg ønsker å studere, med omstrukturering og organisasjonsendring. En annen grunn er at jeg opprinnelig kommer fra NN, og ønsker å studere denne prosessen i mitt lokalmiljø.

Jeg ønsker derfor å komme i kontakt med 3 – 4 personer som representerer hver av de tre tidligere etatene (Aetat, Trygdekantoret og Sosialtjenesten), samt en fra ledelsen i de tre avdelingene, samlet vil det derfor være snakk om 12 – 15 intervju. Jeg ønsker å utføre intervjuene i februar 2008 (uke 6 og 7). Intervjuene kommer til å ha en varighet på ca en time hver, og blir utført på NAV-kontoret i NN.

Deltakelse i dette prosjektet er frivillig, og informantene kan på et hvert tidspunkt, og uten grunn, trekke seg fra studien. Informantene vil få nærmere informasjon om prosjektet, og hva det vil innebære for dem, og kommer til å bli anonymisert i studien. Jeg er underlagt taushetsplikt og intervjudataene kommer til å bli behandlet konfidensielt. Personopplysninger som kan bidra til å identifisere informantene senere kommer til å bli slettet ved prosjektets slutt. Prosjektet er meldt inn for Personvernombudet for forskning, NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste).

Informantene kommer til å bli spurt om forhold som omhandler deres arbeidsmiljø, forholdet til sine arbeidskollegaer, endringer i organisasjonen og eventuelle konflikter som dette har medført, samt forholdet mellom de ansatte og ledelsen.

Grunnen til at jeg ønsker å utføre disse intervjuene er at jeg får en direkte tilgang til de ansattes forståelse og fortolkning av omstillingsprosessen, og hva dette innebærer for dem, og kan avdekke en felles forståelse av situasjoner, handlinger og begreper. Intervjuene kommer til å bli brukt i studien i form av tolkninger av og eventuelle sitater fra det som informantene forteller.

Jeg håper derfor at dere kan formidle kontakt med ansatte som ønsker å være med på denne studien. Ta gjerne kontakt med meg når dere får dette brevet slik at vi kan avtale nærmere.

Mvh

Iren Johnsen

Tlf. XXXXXXXX

E-post: Iren.Johnsen@student.uib.no



## **Vedlegg nr 2: Samtykkeerklæring**

### **SAMTYKKEERKLÆRING for deltakelse i studentprosjekt angående evaluering av NAV-reformen**

Prosjektets tittel: Organisasjonsendring og omstilling, i lys av NAV-reformens betydning for endring av organisasjonskultur og arbeidsmiljø for de ansatte ved NAV-kontorene. Studien er en del av Masteroppgave i Sosiologi ved Universitetet i Bergen.

Jeg har blitt informert om prosjektets formål og fremgangsmåte, og gir med dette tillatelse at de opplysninger jeg gir kan brukes i rapporten.

Jeg er kjent med at deltakelse i dette prosjektet er frivillig, og at jeg når som helst, og uten grunn, kan trekke meg fra deltakelse.

Sted: .....

Dato:.....

Underskrift: .....

## Vedlegg nr 3: Intervjuguide

### Personopplysninger:

- Navn og alder
- Stilling
- Hva er din utdanning?

### Før reformen:

- Hvor jobbet du tidligere? Trygdekontor/Aetat/Sosialtjenesten?
- Hvorfor begynte du å jobbe i Trygdekontor/Aetat/Sosialtjenesten?
- Hva var din stilling før sammenslåingen?
- Hvilke arbeidsoppgaver hadde du?

### Under reformen:

- Hadde dere møter i forkant av reformen for å diskutere hvordan denne kom til å påvirke organisasjon og arbeidsmetoder?
- Hvilken informasjon ble gitt til dere om sammenslåingen?
  - o Fra hvem? (Sentral) ledelse? Fagforening?
- Hvilke tiltak ble gjort for å sikre at sammenslåingen ble gjennomført på en tilfredsstillende måte for de ansatte?
  - o Styrke samarbeidet mellom avdelingene, og bygge opp organisasjonskulturen?
- Hvilke muligheter følte du at du hadde til å påvirke dine framtidige arbeidsoppgaver?
- Hvordan ble kompetanse overført mellom etatene og innad i organisasjonen under sammenslåingen?
- Hvordan har ledelsen håndtert omstillingsprosessen?

### Etter reformen/ arbeidet i NAV:

- Hvilken stilling har du nå?
- Ble arbeidsoppgavene dine endret? Hvilke?
  - o Hva har dette betydd for deg?
- Hva skiller deres arbeidsmetoder fra arbeidsmetodene til tidligere Trygdekontor/Aetat/Sosialtjenesten?
  - o Hvordan har det tverrfaglige samarbeidet mellom de tidligere etatene vært?
  - o Kan du gi noen eksempler på dette?
  - o Mener du tjenestene til NAV har blitt bedre etter reformen?
- Hva vil du si kjennetegner organisasjonskulturen hos (de andre avdelingene), tidligere Trygdekontor/Aetat/Sosialtjenesten?
- Hva er din opplevelse av organisasjonskulturen etter sammenslåingen?
- Hvordan er forholdet til dine nye (og gamle) kollegaer?
  - o Sosialt miljø
  - o Faglig samarbeid
- Hvordan vil du si forholdet mellom ledelsen og de ansatte har vært etter sammenslåingen?
- Hvilke utfordringer har du møtt på i forbindelse med reformen?
- Har du merket noen konflikter i forbindelse med eller etter sammenslåingen?
  - o Hvem og hvorfor? Hvordan har disse blitt taklet?
- Ønsker du å tilføye noe?